

University of Groningen

Wwb monitor: één jaar Wet werk en bijstand, mei 2005. Onderzoek in opdracht van Divosa.

Edzes, A.J.E.; Moes, M.; Westerhof, Eelco; Defourny, Richard

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Edzes, A. J. E., Moes, M., Westerhof, E., & Defourny, R. (2005). *Wwb monitor: één jaar Wet werk en bijstand, mei 2005. Onderzoek in opdracht van Divosa*. CAB International.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



WWB monitor

EEN JAAR WET WERK EN BIJSTAND
MEI 2005

Mei 2005

In opdracht van Divosa

Drs. Arjen Edzes
Ing. Marcel Moes
Drs. Eelco Westerhof
Richard Defourny

Centrum voor Arbeid en Beleid
Martinikerkhof 30
9712 JH Groningen
Tel 050-3115113
cab@cabgroningen.nl
www.cabgroningen.nl

Woord vooraf

Op 1 januari 2004 werd de Wet werk en bijstand (WWB) van kracht. Van de ene op de andere dag waren sociale diensten niet langer meer door het Rijk gestuurde en geïnstrueerde uitvoeringsorganen, maar werden ze min of meer zelfstandig ondernemende diensten voor werk en inkomen. Activering van mensen staat voorop in plaats van de uitkering of inkomensvoorziening. De WWB maakt het daardoor mogelijk te werken vanuit het adagium 'liever een geactiveerde cliënt dan een kloppend dossier'. Het uitgangspunt is dat iedere burger iets kan, talenten heeft. Wanneer die burger een beroep op een uitkering doet, mogen gemeenten deze aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid. Om zo werk te maken van hun talenten.

De WWB heeft veel in beweging gezet. Een brede waaier aan resultaten en ervaringen van één jaar WWB vindt u in dit rapport. Gemeenten hebben in korte tijd een belangrijke sprong voorwaarts gemaakt en belangrijke stappen gezet in het implementeren en uitvoeren van de WWB. Er is flink geïnvesteerd in de poort tot de uitkering. Het bijstandsvolume bleef in 2004 onder de raming van het ministerie en het CPB. Ook is veel energie gestoken in het opvangen van 'geschrapt beleid'. Met name het afschaffen van de Wiw- en ID-regelingen, waarvan het budget met forse bezuinigingen is opgegaan in de WWB, en het niet meer mogen voeren van categoriaal minimabeleid vraagt om creatieve oplossingen van gemeenten. Inspanningen die zich niet direct op alle fronten in klinkende resultaten laten vertalen. Zo zullen de effecten van de inzet van het reïntegratiebudget pas dit jaar en de komende jaren zichtbaar worden.

Ik uit op deze plek ook een zorg. De inspanning is in 2004 vooral gaan zitten in de 'voorkant' van het proces (de poort) en in bepaalde groepen (kansrijken, nieuwe instroom en jongeren). Mensen die zich voor een uitkering melden worden via workfirst snel naar werk geleid en misbruik wordt voorkomen door handhaving en controle. Gelet op de systematiek van de WWB, die gemeenten prikkelt instroom te voorkomen en snelle uitstroom te realiseren, is deze aandacht voor de voorkant van het proces niet vreemd. Wel maak ik mij zorgen over de groep die al in de bijstand zit, vaak langdurig, en waarvan de respondenten aangeven dat meer dan de helft niet meer naar regulier werk zal uitstromen. Investerings in deze groepen vragen om een lange adem en veel geld. Kunnen en durven sociale diensten deze langetermijninvesteringen te doen? Wat sociale diensten hierbij in ieder geval helpt is rust op het front van wijzigingen in wet- en regelgeving, rust op het front van structuurveranderingen en ruimte om alle creatieve registers open te trekken. Bovenal is er veel behoefte aan duidelijkheid over de budgetten die gemeenten de komende jaren kunnen verwachten. Dat zijn de voorwaarden waaronder managers in staat zijn langetermijndoelen te formuleren en rendementsberekeningen te maken op hun investeringen.

En dan is de meest fundamentele vraag nog niet gesteld. Zijn er voor deze mensen banen? Of zijn die er niet, en loopt de huidige financieringssystematiek, die zich juist richt op voortdurende vermindering van het bestand, vast? Misschien zijn er toch vormen van gesubsidieerde arbeid nodig voor deze groepen, maar wie gaat dat dan betalen? Zal het succes van de WWB met zijn sterke prikkel op het voorkomen van instroom en snelle uitstroom niet in zijn tegendeel komen te verkeren? Aan gemeenten de taak om in iedere burger te geloven en

vooral de kansen te zien in plaats van de belemmeringen. Aan het Rijk de taak om deze fundamentele vraag met gemeenten te onderzoeken.

Tot slot woorden van dank. In de eerste plaats bedank ik alle respondenten, directeuren, hoofden en managers sociale zaken, voor hun tijd en inspanning. Zonder hen hadden we niet tot zo'n nauwgezet beeld van één jaar Wwb kunnen komen. Verder een woord van dank aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die het dankzij haar financiële bijdrage mogelijk maakte om deze terugblik op het eerste WWB-jaar diepgaand op te pakken. Ook gaat mijn dank uit naar Liny Bruijnzeel van Divosa, die dit traject zo kundig en alert heeft begeleid. En zeker niet als laatste bedank ik de onderzoekers van het Centrum voor Arbeid en Beleid die samen met Divosa de enquête hebben opgesteld en de analyse van de resultaten hebben uitgevoerd.

Utrecht, mei 2005

Tof Thissen
voorzitter Divosa

Inhoud

1. Het beeld van de verkenning: Samenvatting en conclusies	5
2. Inleiding	12
2.1. Opbouw en leeswijzer	13
3. De context in Nederland	15
3.1. Sociaal-economische kerngegevens	15
3.2. Volume sociale zekerheid	15
3.3. Organisaties en actoren	17
3.4. Conclusies	18
4. WWB: waardering, volume en financiën	19
4.1. Algemeen	19
4.2. Ontwikkeling bijstandsvolume	21
4.3. Financiële resultaten	22
4.4. Conclusies	26
5. Beleidskeuzes en invulling WWB	27
5.1. De invoering van de WWB	27
5.2. Cliëntenparticipatie en sturing Raad	29
5.3. Klanten en perspectieven	30
5.4. Beleid en instrumenten	33
5.5. Personeel en cultuur	37
5.6. Uitvoering en opdrachtgeverschap	38
5.7. Conclusies	42
6. De arbeidsmarktagenda	44
6.1. Afspraken SZW-VNG	44
6.2. Arbeidsmarktbeleid en de regierol	45
6.3. Samenwerking	47
6.4. Integraalbeleid	49
6.5. Conclusies	51
7. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	52
8. Bijlagen	
8.1. Methodologische verantwoording	54
8.2. Responsverantwoording	56
8.3. Lijst met afkortingen	57

1. Het beeld van de verkenning: samenvatting en conclusies

Ruim een jaar geleden is de WWB ingevoerd op een tijdstip waarin de economische omstandigheden moeilijk zijn. Eind 2003 werd nog een forse toename van het bijstandsvolume verwacht, die echter in de praktijk is meegevallen.

Succes in volumeontwikkeling ...

Het beeld dat uit dit onderzoek naar boven komt is dat gemeenten er goed in geslaagd zijn om het beroep op een bijstandsuitkering zo laag mogelijk te houden. Ze hebben in 2004 met name geïnvesteerd in de poort om de instroom te verminderen. Gemeenten hebben veel werk gemaakt van controle op fraude en (potentieel) misbruik van nieuwe instromers en het zittende bestand. Ook hebben gemeenten diverse varianten van de workfirst-aanpak (mensen direct laten werken als tegenprestatie voor de uitkering) ingezet om nieuwe cliënten snel naar werk toe te leiden of ze te bewegen ander werk te accepteren.

In die zin is de WWB een succes. Hoewel meer dan de helft van de gemeenten in 2004 een toename van het aantal bijstandsgerechtigden signaleerde, tegenover een kwart van de gemeenten dat het bijstandsvolume zag dalen, is landelijk gezien de toename van het aantal mensen met bijstand lager uitgevallen dan het ministerie en het CPB op basis van hun modellen hadden berekend.

... en budgetoverschotten in een meerderheid van de gemeenten ...

De financiële verantwoordelijkheid voor het resultaat op de WWB lijkt een belangrijke gangmaker voor veranderingen binnen gemeenten te zijn. Gemeenten zijn kritisch ten aanzien van investeringen in doelgroepen. Een gevolg is dat veel gemeenten overschotten hebben. Hierin zijn wel regionale verschillen waar te nemen. Gemeenten in Noord- en Oost-Nederland hebben minder vaak een overschot op zowel het inkomens- als het werkdeel.

Inkomensdeel

In totaal heeft 53% van de gemeenten een overschot op het inkomensdeel. Dit overschot bedraagt gemiddeld 6,1% van het beschikbare budget. 57% van de gemeenten investeert de overschotten in activiteiten die gerelateerd zijn aan werk en inkomen. Daartegenover staat 46% van de gemeenten met een tekort op het inkomensdeel. Gemiddeld bedraagt dit tekort 7,3% van het beschikbare budget. Gemeenten die in 2004 meer te maken hebben gehad met een forse toename (> 5%) van het aantal klantenbestand geven vaker aan wantrouwen te hebben in het objectieve verdeelmodel. Bijna 40% van de gemeenten geeft aan geen vertrouwen te hebben in het objectief verdeelmodel, tegenover bijna 25% van de gemeenten die dat wel heeft.

Werkdeel

Het budget waaruit reïntegratieactiviteiten betaald kunnen worden, het zogenaamde werkdeel, is door een meerderheid van de gemeenten niet volledig benut in 2004. Meer dan driekwart van de gemeenten geeft aan een overschot op het werkdeel te hebben. Dit overschot bedraagt gemiddeld 17,6% van het beschikbare budget. Daartegenover staat een klein kwart van de gemeenten met een tekort. Dit tekort bedraagt gemiddeld 10,1% van het beschikbare budget.

Overschotten verklaard

Er zijn verschillende verklaringen voor deze overschotten op het werkdeel. Voordat wordt ingegaan op de verklaringen eerst drie opmerkingen:

- (I) Gemeenten hebben de mogelijkheid om 75% van het overschot op het werkdeel mee te nemen naar het volgende jaar. Het kan daarom in de meerjarige strategie van een gemeente passen om een deel van het in 2004 ontvangen budget pas in 2005 uit te geven;
- (II) Verder is het goed om te beseffen dat overschotten op de begroting in één jaar niet alles zeggen. Het kan goed dat een gemeente een overschot heeft in 2004, en een tekort in 2005 of 2006;
- (III) Bovendien creëren gemeenten vaak bewust een overschot op de begroting om de bezuinigingen op de gesubsidieerde arbeid te temporiseren en in de toekomst te verzachten. Overschotten op de begroting zullen de komende jaren hoogstwaarschijnlijk dan ook als sneeuw voor de zon verdwijnen.

Verklaring 1: Neveneffect afbouw gesubsidieerde banen

Met de invoering van de WWB is de aparte financiering van Wiw- en ID-banen gestopt. Het budget is met flinke bezuinigingen overgegaan naar de WWB. Gemeenten betalen deze banen nu uit het werkdeel. De bezuinigingen en de toekomstige systematiek van het werkbudget voorzien niet in permanente financiering van gesubsidieerde arbeid. Daarom hebben gemeenten de instroom in deze banen gestopt en zijn de meeste gemeenten druk bezig het gesubsidieerde werk om te zetten in reguliere banen of de werknemers uit te laten stromen naar regulier werk. Hierdoor komt geld vrij, dat gemeenten niet altijd direct weer inzetten. Een deel wordt bijvoorbeeld gereserveerd om de reïntegratie te betalen van gesubsidieerde werknemers die dreigen terug te vallen in de uitkering. Een neveneffect van de afbouw van de gesubsidieerde banen is dat gemeenten tijd nodig hebben om betrokken werkgevers te winnen voor andere arrangementen.

Verklaring 2: 'regelen van de poort'

Een andere verklaring is dat gemeenten in 2004 hun energie vooral hebben gestoken in het regelen van de poort, in kansrijken en in nieuwe instroom, naast natuurlijk alle aandacht voor beleidsaanpassingen en de implementatie van de wet zelf. Dit vraagt relatief weinig investeringen vanuit het werkdeel.

Verklaring 3: 'no cure, no (less) pay'

Een derde verklaring is dat gemeenten (te) voorzichtig zijn in het inzetten van het werkbudget. Zij gaan op de reïntegratiemarkt niet meer verplichtingen aan dan het budget toestaat. Omdat er veelal gewerkt wordt op basis van no cure, no (of less) pay en zeker niet alle reïntegratietrajecten slagen, ontstaat onderbesteding.

Verklaring 4: gemeenten op zoek naar nieuwe aanbestedingsprocedures

Een vierde verklaring is dat gemeenten op zoek zijn naar nieuwe aanbestedingsprocedures om de effectiviteit van reïntegratie te verhogen. Dat proces kost tijd. Omdat nog niet voor iedere vraag van gemeenten een passend aanbod op de markt is, kunnen gemeenten hun werkbudget niet altijd besteden. Verder vragen ook de tijdrovende Europese aanbestedingsregels een lange adem, alvorens werkbudget kan worden ingezet.

Besteding werkdeel

Gemeenten geven aan in 2007 nog gemiddeld 45% van het werkbudget te besteden op de publieke reïntegratiemarkt (Wsw-, Wiw- en ID-organisaties) tegenover 56% in 2005. Tweederde van de gemeenten geeft aan dat het aanbod van reïntegratiebedrijven voldoende aansluit op de vraag van gemeenten. Bijna tweederde van de gemeenten geeft aan goed zicht te hebben op de resultaten van de reïntegratietrajecten. Gemiddeld kopen gemeenten bijna vierhonderd trajecten per gemeente in. Bijna driekwart van de gemeenten maakt rond deze trajecten resultaatafspraken met de reïntegratiebedrijven.

Reïntegratiemarkt

Over de reïntegratiemarkt als zodanig zijn gemeenten minder tevreden. Tweederde van de gemeenten geeft aan de privatisering van de reïntegratiemarkt nauwelijks een succes te vinden. Dit lijkt in tegenspraak met de tevredenheid over de aansluiting van het aanbod op de vraag. Mogelijk doelen gemeenten hier met name op de plicht tot uit- en aanbesteden, die ze als lastig ervaren. Het vervallen van de Suwi-aanbestedingsregels, zoals staatssecretaris Van Hoof voornemens is, zou een effect hebben op het inkoopgedrag van tweederde van de gemeenten¹. Een vijfde van de gemeenten geeft aan meer trajecten zelf te gaan uitvoeren en bijna de helft van de gemeenten geeft aan meer onderhands te gaan gunnen.

Overige budgetten

Naast het WWB-budget maken gemeenten gebruik van andere budgetten, zoals Europese subsidies en stimulerings- en innovatieregelingen. Vooral grote gemeenten maken gebruik van deze (incidentele) financiële bronnen. Gemeenten in Noord-Nederland maken veel gebruik van Europese subsidies als ESF en Equal.

Minimabeleid en bijzondere bijstand

Gelijktijdig met de invoering van de WWB is er bezuinigd op het minimabeleid. Meer dan 60% van de gemeenten geeft aan het minimabeleid financieel en beleidsmatig te hebben versoerd. Bovendien is categoriaal beleid met de invoering van de WWB niet langer toegestaan. Gemeenten kunnen bijzondere bijstand alleen nog via individuele aanvragen verstrekken. Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan in 2004 een overschot te hebben op de bijzondere bijstand. Veel gemeenten zoeken - binnen het versoerde minimabeleid en zonder de mogelijkheden van categoriaal beleid - nog naar manieren om het bereik van bijzondere bijstand te verhogen. Het budget voor bijzondere bijstand zoals dat in het Gemeentefonds zit, gaat in meer dan de helft van de gemeenten slechts gedeeltelijk over als budget bijzondere bijstand. Vooral grote gemeenten kampen met tekorten op de bijzondere bijstand. Mogelijk zou een andere verdeling van het budget, waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met het aantal bijstandsgerechtigden, maar ook met de mate van problematiek, de gemeenten met tekorten uitkomst bieden.

... dankzij inzet op de 'voorkant van het proces'

Gemeenten hebben in 2004 vooral geïnvesteerd in 'de poort', de zogenaamde voorkant van het proces, en minder in hun bestaande klanten. Ook hebben zij meer tijd en energie gesto-

¹ Staatscourant, 22 april 2005

ken in controle op fraude en misbruik. De helft van de gemeenten geeft aan strenger te zijn geworden in maatregelen die worden opgelegd bij fraude en misbruik en hebben de beleidsvrijheid van de WWB vooral benut om hun handhavingsbeleid fors te veranderen. In het terugvordering- en het verhaalsbeleid zijn echter veel minder wijzigingen doorgevoerd. Ook met betrekking tot de inkomensondersteuning valt op dat het toeslagenbeleid in de meeste gemeenten niet of nauwelijks is veranderd.

In 70% van de gemeenten is inmiddels Workfirst ingevoerd, vooral voor jongeren en de nieuwe instroom. In de meeste gevallen voert de Wsw-organisatie de Workfirst-aanpak uit. Veel inzet derhalve op handhaving en Workfirst. Beide worden ook het vaakst genoemd als maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de vermindering van de instroom en/of de verhoging van de uitstroom in 2004.

Maar hoe houdbaar is dit succes?

Een meerderheid van de gemeenten legt de prioriteit nadrukkelijk bij de kansrijken, de mensen met de minste afstand tot de arbeidsmarkt, en/of nieuwe instroom. Dat strookt met de grote nadruk die op handhaving en Workfirst ligt. Meer mensen aan het werk, een van de doelstellingen van de WWB, is dus vooral geslaagd te noemen voor de kansrijken en de nieuwe instroom. Ook leggen de meeste gemeenten de eerste verantwoordelijkheid voor reïntegratie vooral bij de cliënt. Dat strookt met het nieuwe burgerbeeld van de WWB, namelijk dat burgers in de eerste plaats zelf verantwoordelijkheid dragen voor werk en inkomen. In tegenspraak hiermee is de uitkomst dat slechts 14% van de gemeenten op dit moment een persoonsgebonden reïntegratiebudget als instrument aanbiedt.

Maar wat gebeurt er met de groep mensen die al geruime tijd een uitkering krijgen, en relatief de grootste afstand tot de arbeidsmarkt hebben? Gemeenten geven aan dat meer dan de helft van de inwoners met een bijstandsuitkering vermoedelijk niet meer zal uitstromen naar betaald werk. In kleinere gemeenten wordt de 'niet-reïntegreerbaarheid' van deze groep zelfs nog hoger geschat. Eenderde van de bijstandsccliënten heeft ontheffing van de arbeidsplicht. Gemiddeld 42% hiervan moet voor het eind van 2005 nog worden herbeoordeeld.

Geen langetermijnstrategie voor de WWB

Stimuleert het systeem gemeenten voldoende om ook in deze groep te investeren? Of zijn gemeenten eenvoudigweg nog tekort bezig met de nieuwe wet om al voor alle groepen in de bijstand resultaten te zien?

Tweederde van de gemeenten kijkt niet verder vooruit dan één of twee jaar en beschikt niet over een langetermijnstrategie voor de WWB. Hiervoor zijn een aantal verklaringen. De helft van de sociale diensten typeert zichzelf nog als voornamelijk gericht op ondersteuning en rechtmatigheid. Zij zijn dus nog bezig met de omslag naar een meer ondernemende dienst met activering en doelmatigheid hoog in het vaandel. Naarmate meer sociale diensten de omslag gemaakt hebben, zal naar verwachting ook het percentage met een langetermijnstrategie toenemen.

De eenjarige budgetten vormen een tweede verklaring. Gemeenten noemen de korte tijd dat zij kunnen profiteren van de winst van succesvol beleid en de late bekendmaking van de hoogte van de budgetten als een belangrijk knelpunt om langetermijnbeleid te formuleren.

Eenderde van de gemeenten geeft aan een 'strategische horizon' te hanteren van meer dan twee jaar; zij formuleren wel een langetermijnstrategie. Grotere gemeenten kijken over het algemeen verder vooruit dan kleine gemeenten.

Een voorzichtige trend richting aandacht naar het 'zittende bestand' ...

Waar het eerste jaar van de WWB nog vooral veel werd ingezet op handhaving en toegang tot de poort lijkt een inzet op activering en uitstroom van het bestand de lijn voor de komende jaren. Met op de achtergrond de wijzigingen in de WAO, de WW en de komst van de WMO lijkt dit een noodzakelijke kanteling in de werkwijze van de gemeentelijke sociale diensten. Dat wijst op een verschuiving van de aandacht naar 'het zittende bestand'. Wanneer eind 2005 alle bijstandsccliënten zijn herbeoordeeld, beschikken gemeenten hopelijk over een beter zicht op wat deze mensen kunnen, en hoe groot het deel is dat arbeidsongeschikt is. Als een flinke groep in de bijstand langdurig arbeidsongeschikt blijkt, dan bereiken gemeenten een grens aan de beïnvloedbaarheid van hun bestand.

... maar slagkracht van veel gemeenten punt van zorg

Gemeenten zijn positief over de WWB, en zelfs zeer positief over de verbeteringen ten opzichte van de Abw, en dan met name de beleidsvrijheid, en tweederde noemt het eigen invoeringstraject geslaagd. Minder positief zijn de gemeenten over de eigen slagkracht om de WWB adequaat uit te voeren. Bijna de helft van de gemeenten vindt zichzelf te klein en een kwart geeft aan niet opgewassen te zijn tegenover de veranderingen die nog op de gemeenten afkomen, zoals de WMO en de nieuwe inburgeringswet. Het zijn overigens niet alleen de kleinere gemeenten die twifelen aan hun schaal. Opvallend is dat ook ruim eenderde van de middelgrote gemeenten zichzelf te klein vindt.

Bij de invoering van de WWB hebben gemeenten een verschillende invoeringsstrategie gehanteerd. De grootste groep gemeenten heeft het afgelopen jaar eerst het beleid aangepast en de verplichtgestelde verordeningen de gemeenteraad laten passeren, maar geven aan dat een grondige herziening van de uitvoering nog moet plaatsvinden. Bijna een kwart van de gemeenten heeft de invoering van de WWB aangegrepen voor een grondige herziening van het beleid.

Bij de invoering van de WWB is in 84% van de gemeenten een discussie met het gemeentebestuur en de gemeenteraad gevoerd over de hoofdlijnen van het WWB-beleid. Ruim de helft van de gemeenten geeft aan de rol van de gemeenteraad (zeer) weinig sturend en controlerend te vinden. Driekwart van de gemeenten geeft aan de cliëntenorganisaties te hebben betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid.

Nieuwe oriëntatie sociale dienst

De WWB vraagt een nieuwe oriëntatie van de sociale dienst. Niet langer is een kloppend dossier het belangrijkste, maar voor alles een actieve cliënt. De helft van de gemeenten geeft aan inmiddels vooral gericht te zijn op activering en doelmatigheid. Maar de andere helft heeft die shift nog niet gemaakt en kenmerkt zich door een overwegende oriëntatie op ondersteuning en rechtmatigheid. Nauw daaraan verwant is de vraag in hoeverre het personeel de cultuurverandering al heeft doorgemaakt. De helft van de gemeenten geeft aan dat het personeel de gewenste cultuurverandering nog niet heeft doorgemaakt. Overigens geeft een

zeer grote meerderheid (80%) van de gemeenten aan dat het personeel goed gekwalificeerd is voor de uitvoering van de WWB.

Schrijnend in ditzelfde verband is de uitkomst dat viervijfde van de gemeenten aangeeft geen vermindering van de administratieve lastendruk te bemerken, terwijl dit een van de belangrijke doelstellingen van de WWB is. Juist deze vermindering moet gemeenten helpen om de aandacht te verschuiven van rechtmatigheid naar doelmatigheid. De administratieve lasten vragen zowel aandacht van gemeenten zelf als van het Rijk. Een deel van de lasten veroorzaken gemeenten immers zelf.

Gelet op de grondige herziening van uitvoering die in veel gemeenten nog moet plaatsvinden, de problemen van een te geringe schaal en de cultuuromslag die nog lang niet overal gemaakt is, is het niet verwonderlijk dat gemeenten het professionaliseren van de eigen organisatie, naast reïntegratie, het belangrijkste speerpunt voor 2005 noemen.

Met de komst van de WWB heeft samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en ketenpartners een impuls gekregen. Wel wordt nog zwaar geleund op de traditionele samenwerkingspartners (Wsw- en Wiw- en ID-organisaties en CWI) en is de regierol vooral uitvoeringsgericht.

Richtingen om succes te verankeren

Het door de VNG en het Ministerie van SZW gewenste regionale arbeidsmarktbeleid komt moeizaam van de grond, hoewel er wel positieve ontwikkelingen en goede voorbeelden zijn te noemen.² Het overall beeld is dat een eigen beleidskader voor arbeidsmarktbeleid in de meeste gemeenten ontbreekt, wat ook invloed heeft op de wijze en de invulling waarop de regievoering gestalte krijgt. Gemeenten lijken zich nog niet volledig bewust van de mogelijkheden die het verknopen van het beleid en een goed organiserend vermogen met zich mee brengen.

De uitdaging voor veel gemeenten ligt juist op de vraagzijde van de arbeidsmarkt. In de praktijk worden de contacten met werkgevers aangehaald. Maar ook scholing en branches zouden veel meer aandacht moeten krijgen. Dat gebeurt nu nog maar mondjesmaat. Met name de groep die al langdurig in de bijstand zit, heeft een verminderde concurrentiepositie op de arbeidsmarkt. Zij zullen het voortdurend afleggen tegen beter gekwalificeerde groepen op de arbeidsmarkt. Van sociale diensten vergt dit langdurige investeringen en trajecten en een langetermijnstrategie. Het rijk zou deze weg kunnen ondersteunen door meerjarige garanties te bieden over de budgetten die gemeenten kunnen verwachten.

Tot slot: in hoeverre zijn de uitgangspunten van de Wwb gerealiseerd?

Decentralisering, deregulering, derapportage en activering zijn de uitgangspunten van de WWB. Hoe staat het na 1 jaar WWB met deze uitgangspunten?

² Zie ook: Ecorys-NEI (2005) *Organiserend vermogen voor regionaal arbeidsmarktbeleid*. Den Haag; Research voor Beleid (2005). *Effectief lokaal arbeidsmarktbeleid door synergie tussen beleidsterreinen*, Leiden; TNO Arbeid (2005). *Meer werk door samenwerking*. Hoofddorp.

Gemeenten zijn er goed in geslaagd het beroep op het bijstandsvolume laag te houden. Activering is in 2004 vooral ingezet op nieuwe instroom en de kansrijken en dan vooral via Workfirst en handhaving. Groter succes voor alle bijstandsgerechtigden zal pas mogelijk zijn als sociale diensten hun scoop verbreden naar onderwijs, werkgevers, branches en zo werken aan het versterken van de concurrentiepositie van alle mensen in de bijstand.

Gemeenten zijn enthousiast over de nieuwe wet en vooral over de beleidsvrijheid. In dat opzicht is de decentralisering geslaagd. Maar veel gemeenten geven aan hun schaal te klein te vinden om de wet adequaat uit te voeren en de burgers op alle facetten optimaal te bedienen. Ook zijn sociale diensten nog volop bezig met de grondige herziening van de uitvoering en de cultuuromslag.

Ten aanzien van de deregulering en derapportage verloopt de transitie van een op rechtmatigheid gerichte dienst naar een op activering gerichte organisatie waarin de mens en het nieuwe mensbeeld centraal staan nog niet overal even soepel. Daarbij komt dat de administratieve lastendruk nauwelijks is veranderd. Divosa doet op dit moment onderzoek naar de administratieve lastendruk.

Nader onderzoek

Een toverformule voor goed financieel resultaat over de uitvoering van de WWB is in het onderzoek niet gevonden. Verschillende variaties in beleid, bedrijfsvoering en invoeringsstrategie zijn naast het financieel resultaat van gemeenten gelegd, zonder dat een causaal verband is gevonden. De indruk uit het onderzoek is daarom dat gemeenten veeleer zijn overgeleverd aan ontwikkelingen waarop ze zelf geen directe invloed hebben (aantal schoolverlaters, wijzigingen in WAO en WW, toenemend aantal scheidingen, etc.), maar waarvan men wel de financiële en sociale gevolgen draagt.

Kritisch zijn ten aanzien van de instroom van nieuwe cliënten en ten aanzien van de effectiviteit en efficiency lijkt het devies voor schadelastbeperking. Daarnaast zal geïnvesteerd moeten worden aan de uitstroomkant van het bestand. De al eerder genoemde relatie met het bedrijfsleven en het creëren van werk blijven hierbij aandachtspunten. De afronding van de herbeoordeling zal dit jaar bovendien meer inzicht geven in de kansen van het huidige bestand. Klopt de aanname dat circa 160 duizend huidige bijstandsccliënten niet meer naar regulier werk zullen uitstromen? Nader onderzoek kan hier uitsluitel over geven. Dat kan bovendien meer licht werpen op de vraag of er einde zit aan de prikkelwerking van de WWB-systematiek. Voorts is het belangrijk een beeld te krijgen van de mensen die zijn uitgestroomd naar werk op de lange termijn. Slagen zij erin om permanent een plek op de arbeidsmarkt te veroveren, of is er sprake van draaideurproblematiek? En wat gebeurt er met afgewezenen aan de poort? Er zijn overigens al gemeenten die onderzoeken of de rechtmatigheid gewaarborgd blijft nu de nadruk veel meer ligt op doelmatigheid. Door een cohort-onderzoek kan inzicht worden verkregen in wat werkt en bij wie, om zo gezagvoller en specifiekere budgetten in te zetten en te verantwoorden.

Verder is onderzoek naar schaalgrootte en de relatie met kwalitatief goede dienstverlening nodig. In hoeverre is de gemeentelijke organisatie van vooral kleinere gemeenten in staat om ingrijpende wetten als de WWB goed uit te voeren? Waar liggen de grenzen van decentralisering naar het laagste niveau? Divosa zal hier dit jaar een onderzoek naar uitvoeren.

2. Inleiding

De invoering van de Wet werk en bijstand per 1 januari 2004 is onderdeel van de modernisering van de sociale zekerheid zoals deze door dit kabinet is ingezet. Kerngedachte van de WWB is dat iedere Nederlander in zijn of haar eigen bestaan moet voorzien. Pas wanneer dat niet lukt, is een uitkering mogelijk. Een aanscherping van de rechten en plichten, het afschaffen van regelingen voor gesubsidieerde arbeid, het afschaffen van categorale vrijstellingsregelingen ('arbeidsplicht voor iedereen') en categoriale bijzondere bijstand zijn een selectie uit de belangrijkste wettelijke maatregelen.

Fundamenteler nog is de wijziging van *het bestuurlijke model* dat met de wet is geïntroduceerd. In de eerste plaats zijn gemeenten anders dan bij de voorgaande wet- en regelgeving (Abw, de Wiw en de ID) volledig financieel risicodragers van de uitvoering van de WWB. Daar staat tegenover dat gemeenten maximale beleidsruimte hebben om een *eigen* invulling te geven aan het reïntegratiebeleid, het rechtmatigheidsbeleid, de individuele bijzondere bijstand, het maatregelenbeleid, enzovoorts. In de tweede plaats moet de uitvoering van reïntegratiedienstverlening worden uit- en aanbesteed. Per saldo maakt de WWB een grote diversiteit in beleid en uitvoering tussen gemeenten mogelijk.

Om te volgen welke keuzes gemeenten maken en tegen welke knelpunten zij oplopen is deze *'Monitor Wet werk en bijstand'* ingericht. Gemeenten zijn onder meer ondervraagd op tal van aspecten die met de WWB te maken hebben. Daarbij ligt het accent op de meer beleidsmatige keuzes, de financiën en de handelingsstrategieën. De volgende vragen staan in de verkenning WWB 2005 centraal:

1. Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de WWB en welke knelpunten worden door gemeenten naar voren gebracht?
2. Op welke wijze geven de Nederlandse gemeenten bestuurlijk en beleidsmatig invulling aan de WWB en wat zijn de financiële effecten?

Het onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Arbeid en Beleid in opdracht van de landelijke vereniging van leidinggevenden van overheidsorganisaties op het terrein van werk, inkomen en zorg Divosa. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een vragenlijst die via het internet kon worden ingevuld. Hierbij zijn 390 Divosa-leden met een vragenlijst benaderd. Aangezien een aantal leden in een samenwerkingsverband de WWB uitvoeren, vertegenwoordigen de 390 leden alle Nederlandse gemeenten. De respondenten zijn overwegend leidinggevenden van de sociale dienst. De enquête is ingevuld voor de gemeente of het samenwerkingsverband. Daar waar het een samenwerkingsverband betreft wordt deze in het vervolg van het rapport aangeduid als een gemeente.

Van de 390 leden hebben er uiteindelijk 176 gereageerd, wat neerkomt op een respons van 45%. Aangezien er in totaal 7 samenwerkingsverbanden (intergemeentelijke of regionale sociale diensten, kortweg IGSD-en of RSD-en) aan het onderzoek hebben meegedaan vertegenwoordigen de 176 respondenten een totaal van 197 gemeenten. In termen van de dekking van het klantenbestand, vertegenwoordigen de respondenten in totaal 67% van het totale bijstandsbestand in Nederland (berekend op het bijstandsvolume in 2003). In termen van het totale WWB-budget is het beslag dat de respondenten op de financiële middelen leggen

ruim 69%. Een uitgebreide methodologische verantwoording is opgenomen in bijlage 1. Zeker gezien de spreiding naar inwonertal is de respons representatief te noemen voor Nederland.

In het rapport zal onderscheid worden gemaakt tussen regio's, waarbij Drenthe, Friesland en Groningen de regio Noord vormen, Flevoland, Gelderland en Overijssel de regio Oost, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland de regio West en tot slot Limburg, Noord-Brabant en Zeeland de Regio Zuid. Naast de indeling in regio's wordt ook onderscheid gemaakt in gemeentegrootte: hierbij hanteren wij de indeling van het verdeelmodel, dat wil zeggen tot 40.000 inwoners is een kleine gemeente, tussen de 40.000 en 60.000 inwoners is een middelgrote gemeente en meer dan 60.000 inwoners is een grote gemeente.

2.1 Opbouw en leeswijzer

Zowel in de gehanteerde vragenlijst als in de opbouw van dit rapport is een bepaalde gedachtegang gehanteerd. Het uitgangspunt is dat de WWB niet in een luchtledig vacuüm wordt in- en uitgevoerd. Om te beginnen voert de gemeente de WWB uit in een economische context.

Het feit dat deze economische context voor gemeenten kunnen verschillen is juist een van de aanleidingen geweest de uitvoering van de bijstandsverlening en reïntegratieactiviteiten te decentraliseren. Verschillende arbeidsmarktdeelmarkten maken een verschillend beleid mogelijk. In hoofdstuk 3 worden daarom allereerst enkele sociaal-economische kengetallen weergegeven die kleuring geven aan de omstandigheden waarbinnen gemeenten moeten opereren. In vier regiorapporten die met deze landelijke rapportage worden bijgeleverd wordt de situatie naar regio's verder ingekleurd.

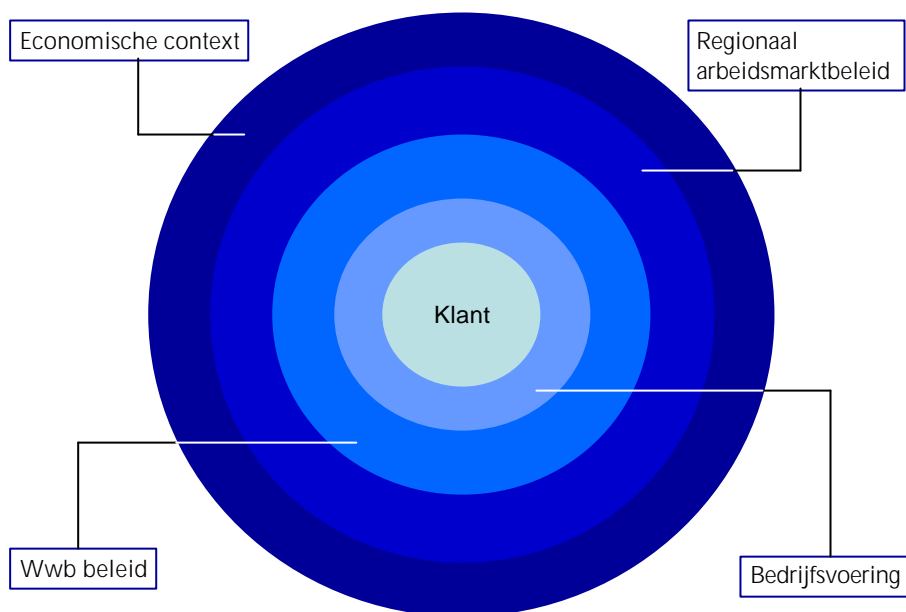
In hoofdstuk 4 kijken we om te beginnen naar de uitkomsten, opvattingen en waarderingen van en over de WWB. Het gaat hierbij vooral om de bestandsontwikkeling en de financiële uitkomsten.

Hoofdstuk 5 gaat in op de keuzes die gemaakt zijn in het kader van de WWB. De WWB maakt vele keuzes en gedragsstrategieën mogelijk, afhankelijk van de vraag hoe de schadelast voor de gemeente zo adequaat mogelijk kan worden beperkt. We gaan uitgebreid in op de gemaakte keuzes waarbij we kijken naar de invoeringsstrategie, de sturing en betrokkenheid van bestuur en Raad, de keuzes die zijn gemaakt in de verordeningen en het inkomens-, handavings- en reïntegratiebeleid, het opdrachtgeverschap en de uitvoering.

In het zesde hoofdstuk kijken we naar de activiteiten op het terrein van de regionale samenwerking en het integrale beleid. Met andere woorden hoe geven gemeenten invulling aan hun bredere verantwoordelijkheid voor de regionale arbeidsmarktbeleid, waarbij de WWB één van de instrumenten is. Zowel het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stimuleren gemeenten al sinds 2001, eerst via de Agenda van de Toekomst en sinds 2004 in de Arbeidsmarktagenda, om dit pad te bewandelen. Hierbij zijn regionale samenwerking, integraal beleid en regievoering van gemeenten sleutelwoorden.

In de onderstaande figuur zijn de verschillende gekozen invalshoeken weergegeven als beleidsschillen die in meer of mindere mate invloed kunnen uitoefenen op de uitkomsten van het WWB-beleid.

Figuur 1: *Opbouw rapport*



3. De context in Nederland

3.1. Sociaal-economische kerngegevens

De WWB is ingevoerd in een economisch ongunstig tij. De economie is in 2004 volgens de laatste opgave van het CPB met 1,4% gegroeid, na een negatieve groei in 2003 te hebben doorgemaakt. De werkgelegenheid is in dezelfde periode gedaald. Voor 2005 zijn de prognoses weinig gunstiger. De economische opleving zet pas serieus door in 2006. Dit betekent dat de gemeenten in 2005 nog een moeilijk jaar zullen doormaken als het gaat om de uitvoering van de WWB.

Tabel 1: Economische kerncijfers Nederland.

Bruto Binnenlands Produkt	2002	2003	2004	2005	2006
Nederland	0,6	- 0,9	1,4	1	2,25
Groeioprognose werkgelegenheid	2002	2003	2004	2005	2006
Nederland	-0,1	-0,1	-1,3	0	1,25
Prognose werkloze beroepsbevolking (als percentage van beroepsbevolking)	2002	2003	2004	2005	2006
Nederland	4,0	5,1	6,2	6,75	6,25
Arbeidsaanbod	2002	2003	2004	2005	2006
Nederland	0,6	0,8	0,2	0,75	1

Bron: Centraal Planbureau, 2005.

3.2. Volume sociale zekerheid

De economische ontwikkeling heeft zijn invloed op de volumeontwikkeling van de sociale zekerheid. Het volume van sociale zekerheid neemt toe, hoewel de WAO een gunstige uitzondering is³. De bijstand laat tussen 2002 en 2004 een stijging zien met 18.000 klanten naar een uiteindelijk bijstandsvolume van 327.000 aan het einde van het vorige jaar. De WW laat in dezelfde periode een stijging zien met 129.000 uitkeringen naar 309.000.

De verwachting is dat als gevolg van het afschaffen van de vervolguutkering in de WW en het verhogen van de toetredingsdrempel (aanscherpen referte-eis), er een 'weglekeffect' zal ontstaan van de WW naar de WWB.

³ Kwartaalbericht Arbeidsmarkt, Ministerie SZW, december 2004

Tabel 2: Volumecijfers sociale zekerheid Nederland.

Bijstand (ABW/WWB totaal als percentage van beroepsbevolking)	2001	2002	2003	2004
Nederland	4,7	4,6	4,8	4,8
Arbeidsongeschiktheid (WAO, WAZ, Wajong, totaal als percentage van beroepsbevolking)	2001	2002	2003	2004
Nederland	13,4	13,4	13,1	12,8
Werkloosheid (WW, totaal als percentage van beroepsbevolking)	2001	2002	2003	2004
Nederland	2,3	2,8	3,8	4,3

Bron: CBS

In totaal hebben in 2003 meer dan een half miljoen personen gebruik gemaakt van een gemeentelijke voorziening in de vorm van een uitkering of gesubsidieerd werk. In de onderstaande tabel is het volume per voorziening over 2003 in beeld gebracht.

Tabel 3: Gemeentelijke doelgroepen WWB Nederland.

Nederland		2003
WWB	ABW	327.000
	Wiw	26.686
	I/D	42.232
Wsw		96.500
ANW		n.b.
Nug		6.080
	Totaal	498.498

n.b. = niet bekend welk deel van de ANW-ers een reïntegratietraject via de gemeente heeft gevolgd.

Bron: CPB, CBS, SVB en SZW

Voor de uitvoering van de WWB maken gemeenten gebruik van een WWB-budget dat bestaat uit een inkomensdeel en een werkdeel. In de onderstaande tabel is het macrobudget voor 2004 (definitief) en 2005 (voorlopig) in kaart gebracht.

Tabel 4: WWB budget (x 1000)

Nederland	2004 (Definitief)	2005 (Voorlopig)
Macrobudget Inkomensdeel	€ 4.616	€ 4.909
Macrobudget Werkdeel	€ 1.586	€ 1.611
Totaal	€ 6.202	€ 6.520

Bron: SZW

Op grond van de huidige inzichten is de verwachting van het Ministerie van SZW dat het in september 2004 geraamde macrobudget voor het inkomensdeel WWB in september 2005 met circa € 330 mln. (ruim 6,5%) neerwaarts zal worden bijgesteld. Dit is onder andere het gevolg van het feit dat het bijstandsvolume in 2004 lager is uitgevallen dan bij de vaststelling van het voorlopige budget werd verwacht. Daarnaast is de conjuncturele ontwikkeling minder ongunstig dan in september nog werd aangenomen. Ook treedt een aantal beleidsmaatregelen met gevolgen voor het bijstandsvolume later in werking dan werd verwacht.

Al deze ontwikkelingen leiden er naar de inschatting van het Ministerie toe dat het beroep op de bijstand in 2005 naar verwachting lager zal uitvallen dan in september 2004 was geraamd. Tegenover lagere uitkeringslasten kan volgens de WWB-systematiek daarom ook een lager budget staan. Het macrobudget zal daarom, na een neerwaartse bijstelling, naar verwachting toereikend zijn voor de bekostiging van de bijstandsuitkeringen in 2005, zo luidt de verwachting van het Ministerie.

3.3 Organisaties en actoren

In Nederland houden zich vele organisaties direct en indirect bezig met beleid en uitvoering op het terrein van het activerende arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid.

In 2004 hebben 461 gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten die de Wet werk en bijstand (WWB) uitvoerden een WWB-budget ontvangen. In 2005 is dit aantal afgenomen wat voor een deel veroorzaakt wordt doordat er meer samenwerkingsverbanden geteld kunnen worden en als gevolg van gemeentelijke herindelingen.

Tegelijk zijn vele gemeenten op dit moment bezig met intergemeentelijke samenwerking in welke vorm dan ook, zoals we later ook nog zullen zien.

Tabel 5: Aantal gemeenten en samenwerkingsverbanden.

	2004	2005
Totaal aantal gemeenten	476	467
Individuele, budgetverantwoordelijke, gemeenten	454	411
Samenwerkingsverbanden met ongedeeld WWB budget (IGSD)	7	11

Bron: CBS, Ministerie SZW, StimulanSZ, VNG

Gemeenten besturen publieke leerwerkorganisaties. Deze vallen uiteen in voormalige Wiw- en ID-organisaties (in totaal 58) en Wsw-bedrijven (in totaal 90). Door de verplichte uit- en aanbesteding als gevolg van de Wet Suwi (2002) en de WWB (2004) én de bezuinigingen op het gesubsidieerde werk (vanaf 2003) staat het toekomstperspectief van deze organisaties onder druk.⁴ De sanering van deze sector is in 2004 fors doorgezet waarbij verzelfstandiging

⁴ Verveen, E. et al. (2004) *Tendrapport Reïntegratiemarkt 2004: deelonderzoek diensten voor bijzondere doelgroepen*. Research voor Beleid. Leiden

en/of onderlinge samenwerking tussen Wiw en Wsw steeds vaker aan de orde is. Ook worden nieuwe toekomstperspectieven gevonden door in de Workfirst-aanpakken nadrukkelijk een rol te geven aan de publieke uitvoeringsorganisaties.

De andere grote uitvoerder van sociale zekerheidsregelingen (arbeidsongeschiktheidsregelingen en WW), is UWV. UWV heeft in totaal 101 vestigingen verspreid over het land. Nederland telt 6 districtskantoren van het Centrum voor Werk en Inkomen, met in totaal 130 vestigingen. Het CWI verricht de poortwachterfuncties (intake, beoordeling afstand naar werk, bemiddeling) en is verantwoordelijk voor de transparantie op de arbeidsmarkt.

Momenteel zijn er circa 376 reïntegratiebedrijven (RIB's) actief⁵. Het betreft hier reïntegratiebedrijven die zich vooral richten op de publieke opdrachtgevers als gemeenten en UWV.

Vele van de bovenstaande partijen, vooral gemeenten, UWV, CWI, aangevuld met provincies en sociale partners werken samen op het niveau van de Regionale Arbeidsmarktplatforms (RPA). In Nederland zijn 27 RPA's actief⁶.

Dit speelveld is relatief nieuw. Vele partijen zoeken dan ook naar de beste wijze waarop beleid en uitvoering plaats kan vinden om te voorkomen dat meer mensen werkloos worden en om te bevorderen dat ze weer uitstromen. Recentelijk is door de Raad voor Werk en Inkomen nog gewezen op het feit dat de uitvoeringsstructuur er 'nog niet staat'⁷. Vooral de samenwerking op ketenniveau kan op vele fronten worden verbeterd.

3.4. Conclusies

De WWB is ingevoerd in economisch moeilijke omstandigheden. Naar verwachting zal een economische opleving pas doorzetten in 2006. Dit zal zich niet direct gaan vertalen naar een kleiner bijstandsvolume, aangezien de verwachting is dat als gevolg van het afschaffen van de vervolguikering WW en het aanscherpen van de referte-eis er een weglekeffect zal ontstaan van de WW naar de WWB.

⁵ Reïntegratiemonitor RWI

⁶ LORPA

⁷ Raad voor Werk en Inkomen (2004). *Ketensamenwerking en informatisering Suwi*, Den Haag.

4. WWB: waardering, volume en financiën

4.1. Algemeen

Gemeenten geven op hun eigen wijze invulling aan de vrijheden die aan hen zijn toebedeeld. Dit zal verderop in het rapport worden beschreven. Gemeenten zijn overwegend positief over de WWB in vergelijking met de oude Abw. Uit een eerdere verkenning voor Noord-Nederland weten we dat hier voornamelijk de eigen beleidsvrijheid een belangrijke factor van betekenis is. Alleen middelgrote gemeenten geven in verhouding vaker aan ontevredener te zijn.

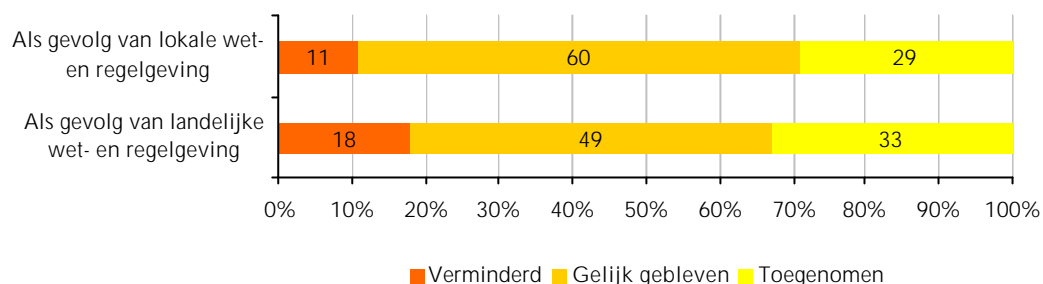
Ondanks de positieve waardering van de WWB, is niet iedereen positief over het eigen invoeringstraject. Bijna 40% geeft dat de invoering deels wel, deels niet geslaagd is.

Tabel 6: Waardering invoeringstraject en de WWB, in percentages.

Vindt u de WWB een verbetering in vergelijking met de oude Abw?	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middelgrote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Ja	97	97	91	100
Nee	3	3	9	--
Als u terugkijkt naar het afgelopen jaar, vindt u dan al met al dat de invoering van de WWB in uw gemeente is geslaagd?	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middelgrote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Ja	63	59	77	64
Nee	2	2	--	3
Deels wel, deels niet	36	39	23	33

Hoewel administratieve lastenverlichting als gevolg van de deregulering een belangrijk uitgangspunt is in de WWB, geeft slechts 18% van de respondenten aan dat de administratieve lasten zijn afgenomen. 49% van de gemeenten is van mening dat hierin geen verandering is opgetreden en nog eens 33% is zelfs van mening dat eerder sprake is van lastenverzwaring. Ondanks dat naar verwachting de administratieve lasten als gevolg van eigen regelgeving zou toenemen, geeft 60% van de gemeenten aan dat de administratieve lastenverplichting als gevolg van lokale regelgeving gelijk is gebleven. Een derde is van mening dat dit is toegenomen en 11% geeft aan dat dit is afgenomen. Wanneer we naar de opvattingen van de respondenten luisteren worden de beoogde effecten van deregulering slechts bij een zeer klein deel van de gemeenten gehaald.

Figuur 2: Administratieve lasten als gevolg van regelgeving



De WWB is niet de enige fundamentele verandering die gemeenten moeten doorvoeren. Zoals we al hebben aangegeven zijn vele gemeenten ook bezig met samenwerking op tal van terreinen en moeten ze zich ondertussen gaan voorbereiden op de invoering van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de nieuwe inburgeringswet. Als gevolg van de decentralisering van allerlei wet- en regelgeving wordt de druk op de gemeentelijke organisatie groter. Verderop in het rapport zullen we laten zien dat de daarbij gewenste cultuurverandering van personeel nog lang niet overal is gerealiseerd. Een kwart van de gemeenten geeft aan niet opgewassen te zijn tegen de veranderingen die komen gaan. Het mag geen verbazing wekken dat het vooral kleine gemeenten zijn die dit aangeven, hoewel het opvalt dat 18% van de middelgrote gemeenten en een paar grote gemeenten eveneens aangeven de toekomst met zorgen tegemoet te zien.

Tabel 7: Verwachtingen over de toekomst, in percentages.

Is uw gemeente opgewassen tegen de veranderingen die komen gaan? (hierbij kunt u bijvoorbeeld denken aan eventuele samenwerking met een andere gemeente, de invoering van de WMO, de toenemende financiële en beleidsverantwoordelijkheid)	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middelgrote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Ja	76	68	82	95
Nee	24	32	18	5

Een andere indicator die aangeeft of gemeenten goed zijn opgewassen tegen de veranderingen die komen gaan is de vraag naar de gewenste schaalgrootte. In de onderstaande tabel zijn de resultaten samengevat. Iets minder dan de helft van de gemeenten geeft aan de gemeenteschaal te klein te vinden voor de uitvoering van de WWB. Dat geldt in overwegende mate voor de kleinere gemeenten (60%), maar ook middelgrote (36%) en grote gemeenten (10%) geven dit aan.

Tabel 8: Schaalgrootte en de WWB, in percentages.

Is uw gemeenteschaal te groot, te klein of precies goed voor de uitvoering van de WWB?	Totaal (n=176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middelgrote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Gemeenteschaal is te groot	--	--	--	--
Gemeenteschaal is te klein	46	60	36	10
Gemeenteschaal is precies goed	54	40	64	90

4.2. Ontwikkeling bijstandsvolume

In 59% van de gemeenten is in 2004 het aantal bijstandgerechtigden (fors) toegenomen, in 25% is er sprake van het tegenovergestelde: een (forse) afname van het bijstandsvolume. In 15% van de gevallen is het bijstandsvolume gelijk gebleven. In grote(re) gemeenten lijkt er eerder sprake van een toename dan in kleine gemeenten. Een uitsplitsing naar regio laat zien dat in Noord-Nederland het merendeel van de gemeenten (91%) aangeeft dat het aantal bijstandgerechtigden is toegenomen. Eenderde van deze gemeenten geeft aan dat de toename groter is dan 5% van het bestandsvolume.

In Zuid-Nederland is er een minderheid die aangeeft dat het bestand is toegenomen (45%) en in vrijwel alle gevallen betreft het een toename van minder dan 5%. Opvallend is dat bij bijna eenderde van de gemeenten in Noord-Brabant en Limburg een afname van het bestand wordt gesignaleerd.

Tabel 9: Ontwikkeling bijstandsvolume WWB, in percentages.

Is het aantal bijstandgerechtigden in uw gemeente in 2004?	Totaal (n=176)	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
fors afgenomen (> 5%)	8	10	18	5
licht afgenomen (0-5%)	17	17	14	15
gelijk gebleven	15	15	--	18
licht toegenomen (0-5%)	40	37	55	44
fors toegenomen (> 5%)	19	21	13	18

Bij de ontwikkeling van het bijstandsvolume is nagegaan of de belangrijkste oorzaak ligt in de instroomontwikkeling dan wel de uitstroomontwikkeling. Opvallend is dat hier geen verband is te leggen. Nader onderzoek op basis van feitelijke bestandsgegevens kan hier uitsluitsel over geven. Voor dit moment ontstaat wel het beeld dat handhaving en de invulling van de poortwachterstaak een belangrijke verandering in de uitvoering veroorzaken waardoor het totale bestandsvolume daalt.

Dat blijkt ook uit de antwoorden van gemeenten op de vraag welke instrumenten het meeste bijdragen aan de beperking van de instroom en de vergroting van de uitstroom. Het blijkt dat vooral de poortwachterfunctie heeft bijgedragen aan de beperking van de instroom. Om de uitstroom te vergroten hebben de gemeenten vooral reïntegratieinstrumenten ingezet.

Tabel 10. Instrumenten gericht op in- en uitstroom.

Welk instrument heeft in 2004 het meest bijgedragen aan de beperking van de instroom?	
Poortwachtersfunctie	44
Handhaving	19
Workfirst	13
Huisbezoeken	7
Anders	17
Welk instrument heeft in 2004 het meest bijgedragen aan het vergroten van de uitstroom?	
Reïntegratie	30
Interne organisatie	23
Workfirst	16
Handhaving	10
Anders	20

4.3. Financiële resultaten

Vanaf eind jaren negentig speelt de belangrijke discussie over de financieringssystematiek van de bijstand. In eerste instantie resulteerde deze discussie in het Fonds voor Werk en Inkomen en daarna in de WWB. Daarbij gaat de discussie veel meer over de omvang van het macrobudget en de verdeling, al dan niet via objectieve maatstaven over de gemeenten, dan over de budgetteringssystematiek op zichzelf: de gemeenten vinden de WWB een vooruitgang ten opzichte van de Abw. Maar vooral vanwege beleidsvrijheid, minder vanwege financiën.

De discussie over het objectieve verdeelmodel blijft echter hoog op de agenda staan.⁸ Wij zullen deze discussie hier niet over doen, maar volstaan met de mate van vertrouwen van gemeenten in het objectieve verdeelmodel als juiste systematiek voor de verdeling van het inkomensbudget. Iets minder dan een kwart van de gemeenten heeft vertrouwen in het objectieve verdeelmodel. Een kleine 40% heeft geen vertrouwen en 38% heeft geen mening. Het blijkt dat gemeenten die in 2004 meer te maken hebben gehad met een forse toename (> 5%) van het klantenbestand vaker een wantrouwen hebben in het objectieve verdeelmodel.

Tabel 11: Vertrouwen in het objectieve verdeelmodel, in percentages.

Heeft u vertrouwen in het objectieve verdeelmodel	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middel-grote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Ja	23	17	41	31
Nee	39	34	45	49
Geen mening	38	49	14	21

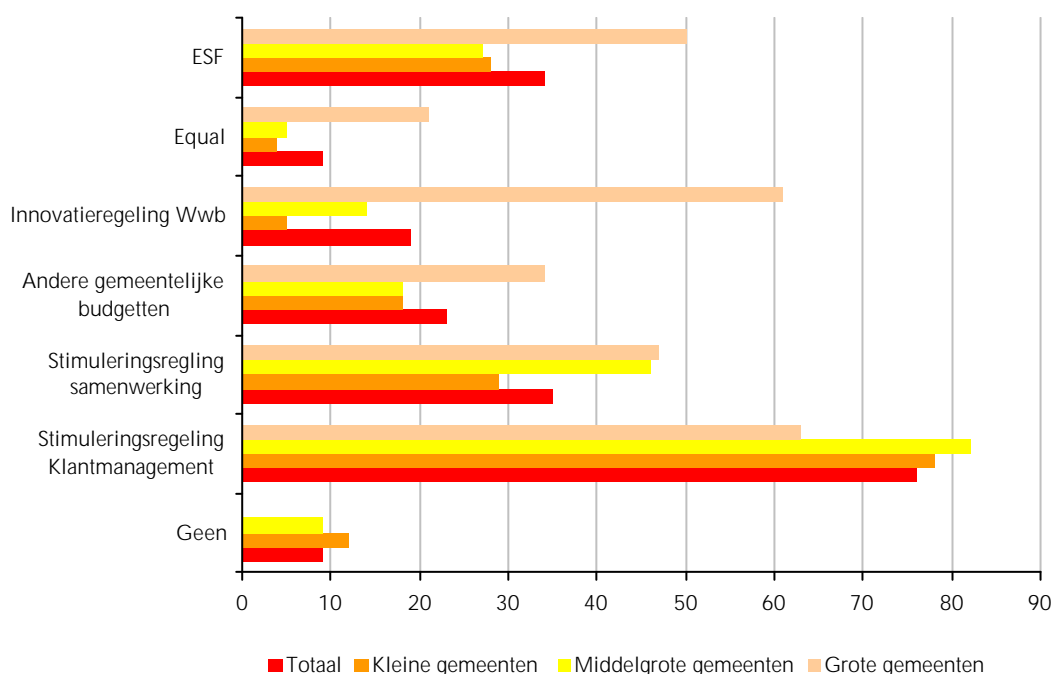
⁸ Zie de recente rapporten van het SEOR (2005), APE (2005) en Research voor Beleid (2005) over de plausibiliteit en correctie van het verdeelmodel.

Gemeenten noemen verschillende knelpunten met betrekking tot het objectief verdeelmodel:

- o Er wordt te weinig rekening gehouden met de regionale en lokale arbeidsmarkt (29%).
- o De tussentijdse bijstelling van het macrobudget (22%).
- o De (te) grote invloed van de grote steden (16%).

Naast het WWB-budget kunnen gemeenten een beroep doen op andere budgetten. Deze hebben het karakter dat ze aanvullend zijn op de reguliere W- en I- budgetten en dat ze innovatie en een optimale uitvoering proberen te stimuleren. In de onderstaande grafiek is aangegeven of gemeenten van deze mogelijkheden gebruik maken. Grote gemeenten maken veel meer gebruik van de (vaak incidentele) financiële bronnen dan de kleinere gemeenten. Een mogelijke oorzaak hiervoor zou kunnen liggen in de capaciteit. Daarbij geldt vanzelfsprekend dat grotere gemeenten meer capaciteit hebben om te kunnen investeren in de vaak administratieve tijdrovendheid die met het aanvragen vergezeld gaat. Kleine gemeenten hebben op dit punt een dubbel nadeel. Ze zijn door hun geringe personeelscapaciteit al kwetsbaar, bijvoorbeeld om alle informatie bij te houden. En ze zijn ook nog eens minder in staat om extra geld binnen te halen. Samenwerking (wat ook al gebeurt) kan kleine gemeenten hiervoor een uitweg bieden. Opvallend is verder dat 91% van de gemeenten in Noord-Nederland aangeeft gebruik te maken van Europese subsidies als ESF en Equal. Dit is fors hoger dan in de rest van het land (bijna 40%).

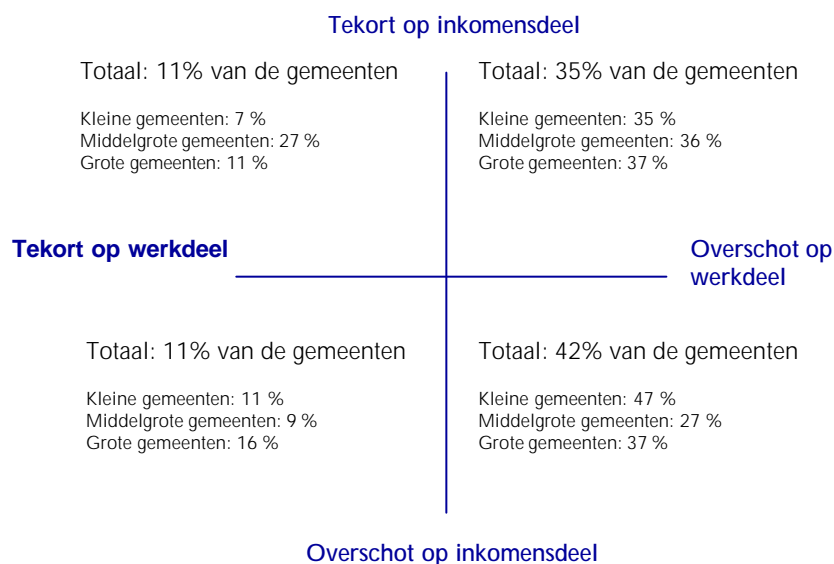
Figuur 3: Gebruik van andere budgetten, in percentages.



Op basis van de opgave van respondenten heeft 42% van de gemeenten over 2004 een overschot op zowel het inkomensbudget als op het werkbudget. In de onderstaande grafiek zijn de uitkomsten weergegeven. 11% van de gemeenten heeft op beide budgetten een tekort.

Overigens blijkt dat gemeenten die vaker aangeven een forse toename (> 5%) van het klantenbestand te hebben ook vaker aangeven een tekort op het inkomensdeel te hebben. Opmerkelijk is dat er geen verband is tussen de toe- of afname van het cliëntenbestand en het al dan niet hebben van een tekort of overschot op het werkdeel. Dat dit niet het geval is, kan wijzen op de aanwezigheid van factoren die buiten de invloedssfeer van gemeenten liggen. Ook het gegeven dat in veel gemeenten een groot deel van het W-budget (nog) opgaat aan de gesubsideerde banen kan een verklaring zijn voor de afwezigheid van een verband.

Figuur4: Tekort- en overschotgemeenten, totaal en naar grootteklasse, in percentages



Opvallend zijn de verschillen naar regio's. Vooral in het Noorden van het land zijn er in verhouding meer tekortgemeenten en minder overschotgemeenten dan elders in het land. In de onderstaande tabel zijn de percentages overschot- en tekortgemeenten in de regio's weergegeven.

Tabel 12: Tekorten en overschotten naar regio, in percentages.

Tekorten en overschotten naar regio	Totaal	Regio Noord	Regio West	Regio Oost	Regio Zuid
Tekort op I-deel, tekort op W-deel	11	18	15	13	4
Tekort op I-deel, overschot op W-deel	35	32	33	36	40
Overschot op I-deel, tekort op W-deel	11	14	7	18	11
Overschot op I-deel, overschot op W-deel	42	36	46	33	45

De financieringssystematiek van de WWB, en de 'meeneemregeling', leiden ertoe dat de optimalisatie zit in het werkdeel. Immers, van het overschot op het werkdeel vloeit een deel (25%) terug naar het Rijk, terwijl een overschot op het inkomensdeel kan worden toegevoegd aan het werkdeel. Het is dus tot op zekere hoogte financieel gunstiger om iemand een gesubsidieerde baan aan te bieden dan een uitkering te verschaffen. Uit de bovenstaande figuur blijkt 35% van de gemeenten een overschot te hebben op het werkdeel en een tekort op het inkomensdeel. Zij optimaliseren dus niet wat verklaard kan worden door een voorzichtige besteding van middelen en een risicomijdende opstelling.

In totaal heeft 55% van de gemeenten een overschot op het I-deel. Deze gemeenten hebben dus minder bijstandsgerechtigden dan het ministerie op grond van haar methodiek had voorspeld. De overschotten gaan in 57% van de gemeenten naar activiteiten gerelateerd aan werk en inkomen en in 28% van de gevallen wordt het overschot toegevoegd aan de algemene middelen. 15% van de gemeenten heeft nog geen bestemming gevonden. Kleine gemeenten geven in verhouding vaker aan het overschot toe te voegen aan de gemeentekas.

Het gemiddelde tekort op het I-deel bedraagt € 334.659,-. Het gemiddelde overschot is echter veel hoger, gemiddeld € 1.611.693,-. Dit hoge gemiddelde wordt voornamelijk veroorzaakt door grote overschotten bij de grote gemeenten. In tabel 13 zijn de overschotten en tekorten op het inkomensdeel in gemiddelde percentages weergegeven. Hieruit blijkt dat het gemiddelde tekort relatief hoger uitvalt dan het gemiddelde overschot.

In totaal heeft 77% van de gemeenten een overschot op het W-deel. Het gemiddelde tekort op het W-deel bedraagt € 262.617,-. Het overschot bedraagt gemiddeld € 475.790,-. In tabel 13 zijn de overschotten en tekorten op het werkdeel in gemiddelde percentages weergegeven. Hieruit blijkt dat het gemiddelde overschot hoger uitvalt dan het gemiddelde tekort. Uitzondering vormt de groep middelgrote gemeenten, waar de situatie omgekeerd is.

Tabel 13: Gemiddelde overschotten en tekorten ten opzicht van budget in percentages.

Gemiddelde overschotten en tekorten in procenten op I-deel WWB	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Bij tekort	7,3	8,6	4,6	5,0
Bij overschot	6,1	6,8	3,4	5,0
Gemiddelde overschotten en tekorten in procenten op W-deel WWB	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Bij tekort	10,1	8,6	18,6	6,4
Bij overschot	17,6	19,4	13,2	12,6

4.4. Conclusies

Gemeenten zijn positief over de WWB, zowel over de verbeteringen ten opzichte van de Abw als over het eigen invoeringstraject. Minder positief zijn de gemeenten over de eigen slagkracht om de WWB adequaat uit te voeren. Bijna de helft van de gemeenten vindt zichzelf te klein en een kwart geeft aan niet opgewassen te zijn tegen de veranderingen die nog op de gemeenten afkomen.

Meer dan de helft van de gemeenten signaleert in 2004 een (forse) toename van het bijstandsbestand. In een kwart van de gemeenten is het bijstandsvolume (fors) afgenomen. Het blijkt dat gemeenten die in 2004 meer te maken hebben gehad met een forse toename (> 5%) van het klantenbestand vaker een wantrouwen hebben in het objectieve verdeelmodel. Bijna 40% van de gemeenten geeft aan geen vertrouwen te hebben in het objectief verdeelmodel, tegenover bijna 25% van de gemeenten die dat wel heeft.

In totaal heeft 53% van de gemeenten een overschot op het inkomensdeel. Dit overschot bedraagt gemiddeld 6,1% van het beschikbare budget. De overschotten gaan in 57% van de gemeenten naar activiteiten gerelateerd aan werk en inkomen. 46% van de gemeenten geeft aan een tekort op het inkomensdeel te hebben. Dit tekort bedraagt gemiddeld 7,3% van het beschikbare budget.

Meer dan driekwart van de gemeenten geeft aan een overschot op het werkdeel te hebben. Dit overschot bedraagt gemiddeld 17,6% van het beschikbare budget. Een klein kwart van de gemeenten geeft aan een tekort te hebben op het werkdeel. Gemiddeld bedraagt dit 10,1% van het beschikbare budget.

Naast het WWB-budget maken gemeenten gebruik van andere budgetten, zoals Europese subsidies en stimulerings- en innovatieregelingen. Vooral grote gemeenten maken gebruik van deze (incidentele) financiële bronnen. Gemeenten in Noord-Nederland maken veel gebruik van Europese subsidies als ESF en Equal.

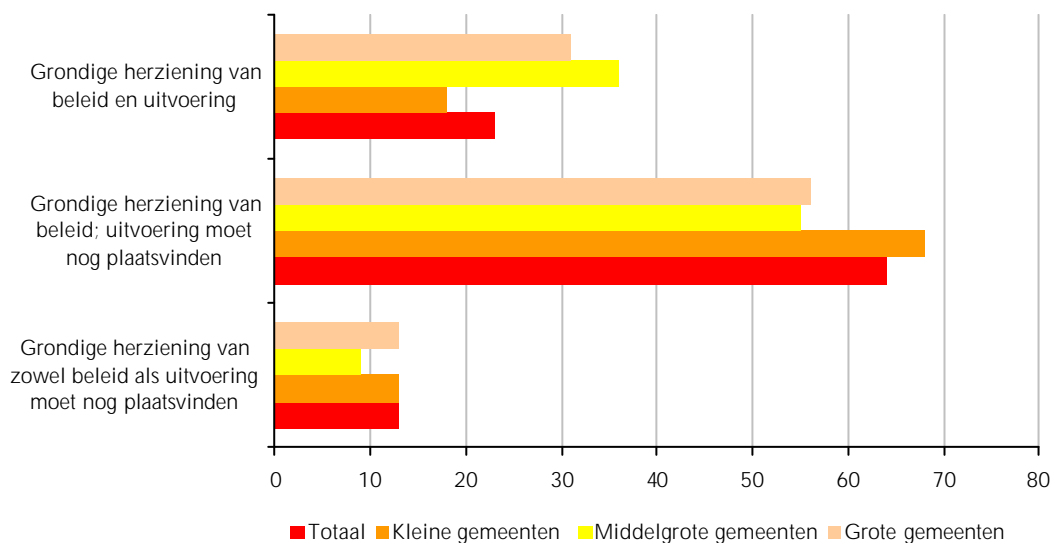
5. Beleidskeuzes en invulling WWB

5.1. De invoering van de WWB

De WWB kent een invoeringstermijn van drie jaar. Hierbij geldt dat op 1 januari 2005 alle in de wet verplichte verordeningen door de gemeenteraad moeten zijn vastgesteld. Tevens moeten op 1 januari 2006 alle bestaande klanten zijn herbeoordeeld met het oog op de WWB. Verder geldt dat voor de uit- en aanbestedingsplicht van reïntegratiedienstverlening een overgangstermijn van drie jaar is gesteld, vanaf het moment van invoering van de WWB. Binnen deze overgangstermijn is er een 'vrije ruimte' om dienstverlening door de eigen organisatie of door publieke reïntegratie- en leer-werkbedrijven (Wiw/ID en Wsw-organisaties) uit te laten voeren. Buiten deze 'vrije ruimte' is er de verplichte uit- en aanbesteding. In dit hoofdstuk worden op hoofdlijnen de gemaakte beleidskeuzes en de invulling van de WWB door de gemeenten in het eerste jaar van uitvoering weergegeven.

Gemeenten verschillen in de gehanteerde invoeringsstrategie, zoals in de onderstaande grafiek blijkt. Sommige gemeenten hebben eerst de kat uit de boom gekeken en zijn nog van plan beleid en uitvoering grondig te herzien (13%), andere gemeenten hebben al bij de aankondiging van de wet in 2004 forse stappen gezet op de weg naar een fundamentele herziening van beleid en uitvoering en zijn klaar voor de toekomst (23%). De grootste groep gemeenten heeft het afgelopen jaar eerst het beleid aangepast en de verplicht gestelde verordeningen de gemeenteraad laten passeren, maar geven aan dat een grondige herziening van de uitvoering nog moet plaatsvinden (64%). Ook verderop in dit hoofdstuk zal op een aantal onderdelen, zoals cultuur van de organisatie, blijken dat de sociale dienst nog bezig is met het realiseren van de gewenste omslag.

Figuur 5: De gekozen invoeringsstrategie, totaal en naar grootteklasse van gemeenten, in percentages.



Gemeenten hebben volop gebruik gemaakt van de door het ministerie en Stimulansz opgestelde modelverordeningen. Ongeveer 8 op de 10 gemeenten geven aan gebruik te hebben gemaakt van de modelverordeningen en handreikingen.

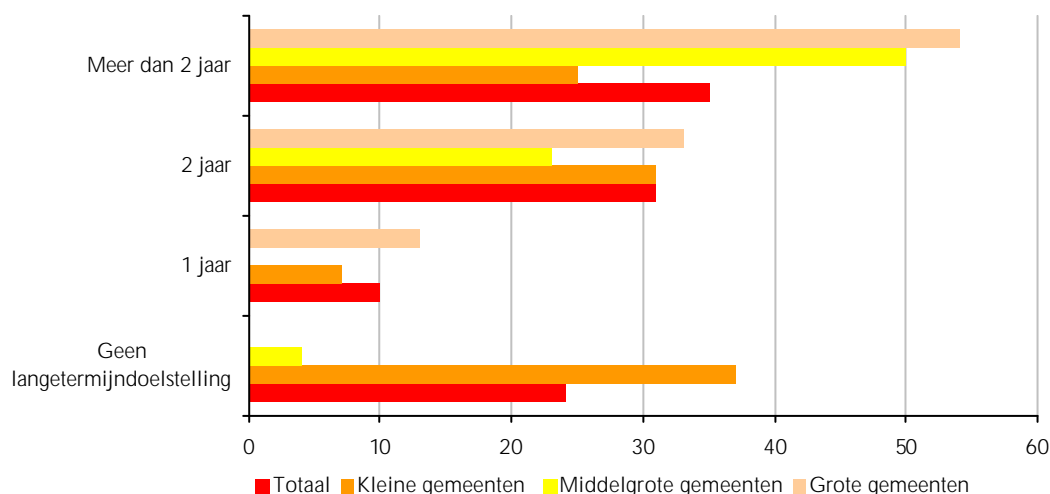
Op de vraag of de gemeente kan aangeven in een percentage (desnoods in een schatting) aan welk deel van het bijstandsbestand een WWB-beschikking is afgegeven, blijkt dat in de ondervraagde gemeenten (n=88) inmiddels 42% van de cliënten een WWB-beschikking te hebben. Voor kleine gemeenten ligt dit percentage op gemiddeld 46% (n=62), voor middelgrote gemeenten op gemiddeld 26% (n=10) en voor grote gemeenten geldt een percentage van 41% (n=15). Een uitsplitsing naar regio's laat zien dat gemeenten in het westen van het land verder zijn (52%) dan de gemeenten in het noorden (18%).

Tabel14: Aandeel van het WWB-bestand voor wie een WWB beschikking is afgegeven, in percentages.

Aandeel van het WWB bestand dat een WWB-beschikking heeft?	Totaal (n=88)	Kleine gemeenten (n=62)	Middelgrote gemeenten (n=10)	Grote gemeenten (n=15)
Naar gemeentegrootte	42	46	26	41
	Noord	Oost	Zuid	West
Naar regio	18	37	44	52

Van belang is verder het tijdsperspectief dat de gemeente bij de invoering hanteert en vooral de vraag of er sprake is van een expliciete langetermijnstrategie, en zo ja over welke periode. In de onderstaande figuur zijn de antwoorden verwerkt. Opvallend is dat tweederde van de gemeenten niet verder vooruit kijkt dan twee jaar. Verder valt op dat een kwart van de gemeenten geen langetermijndoelstelling heeft. De overige 75% verdeelt zich in de categorieën van 1 jaar (10%), 2 jaar (32%) en meer dan twee jaar (35%). Verder blijkt dat naarmate de gemeente groter wordt de langetermijnstrategie meer jaren bestrijkt.

Figuur 6: Langetermijnstrategie ten aanzien van de Wwb, totaal en naar grootteklasse van gemeenten, in percentages.



Ten aanzien van 2005 geven de gemeenten aan verschillende speerpunten te hebben. Vooral het aanpassen van de organisatie en het bevorderen van de uitstroom worden genoemd als de speerpunten voor dit jaar. Er is een trend zichtbaar van veel inzet op handhaving en Workfirst in 2004 naar meer inzet op het zittende bestand in 2005.

Tabel 15. Speerpunten voor 2005.

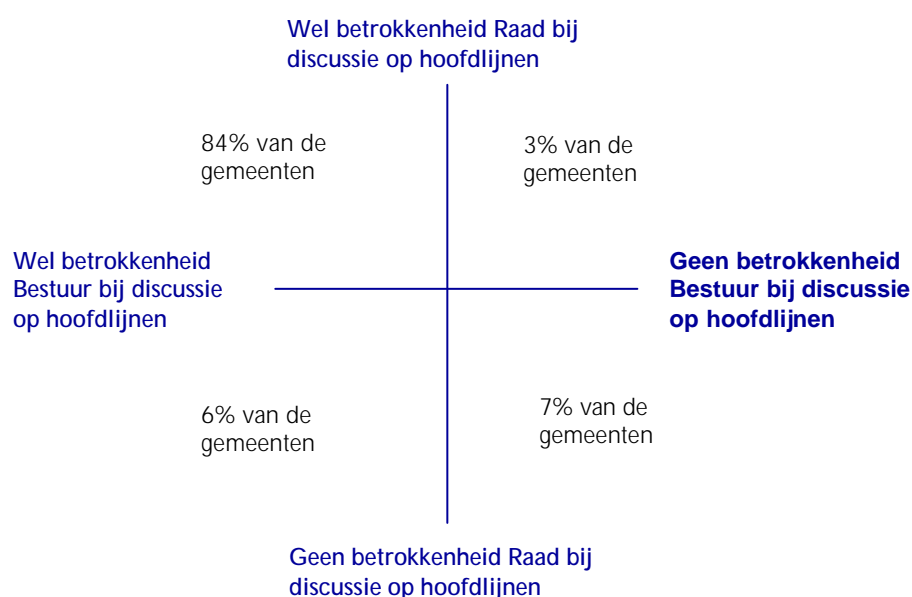
Belangrijkste speerpunten voor 2005	
Cultuuromslag en aanpassen interne organisatie	25
Bevorderen uitstroom	17
Reïntegratie en activering	14
Workfirst	11
Handhaven	10
Beperken instroom	8

5.2. Cliëntenparticipatie en sturing Raad

Een van de grote veranderingen in het lokale bestuur van de afgelopen jaren is het toegenomen belang van de gemeenteraad bij de controle en toezicht op de uitvoering van gemeentelijke taken. Eenzelfde verandering is waarneembaar als het gaat om het belang van cliëntenparticipatie en inspraak bij de beleidsvorming- en uitvoering.

In ruim 80% van de gemeenten heeft bij de invoering van de WWB een discussie op hoofdlijnen plaatsgevonden met zowel het gemeentebestuur als met de gemeenteraad. In slechts 7% van de gemeenten heeft helemaal geen discussie op hoofdlijnen met bestuur en raad plaatsgevonden.

Figuur7: Betrokkenheid van Raad en Bestuur bij Wwb, in percentages



Ondanks het feit dat de WWB een verplichte verordening met betrekking tot de cliëntenparticipatie nodig maakt, blijkt in een kwart van de gemeenten de betrokkenheid van de cliëntorganisaties nauwelijks aanwezig te zijn of niet te worden georganiseerd. In de helft van de gemeenten worden cliëntorganisaties in alle fasen van de beleidsvorming betrokken en bij nog een kwart van de gemeenten alleen op hoofdlijnen. De cliëntparticipatie lijkt toe te nemen met de grootte van de gemeente.

Tabel 16: Betrokkenheid cliëntorganisaties bij de vormgeving van het WWB-beleid, in percentages.

Worden cliëntorganisatie betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid?	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middel- grote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Nee, nauwelijks betrokkenheid van cliëntorganisaties	24	31	14	10
Ja, in alle fasen van beleidsvorming	51	44	68	62
Ja, bij het opstellen van de hoofdlijnen	25	25	18	28

Met de invoering van de WWB is de gemeenteraad één van de belangrijkste sturende en controlerende organen geworden op het terrein van werk en inkomen. Zij behoort de beleidskaders te bepalen en te controleren of de doelstellingen worden nagestreefd. Door de respondenten wordt dit niet zo ervaren. Ruim de helft geeft aan dat de gemeenteraad nauwelijks een rol speelt, dan wel weinig sturend en controlerend is. Slechts in 11% van de gevallen wordt de positie en de rol van de raad als zeer sturend en zeer controlerend ervaren.

Tabel 17: Positie en rol van de gemeenteraad, in percentages.

De positie en rol van de gemeenteraad met betrekking tot de WWB in mijn gemeente ervaar ik als volgt:	Totaal (176)	Kleine gemeenten	Middel- grote gemeenten	Grote gemeenten
Zeer sturend en zeer controlerend	11	7	14	24
Weinig sturend, actief controlerend	27	24	46	29
Weinig sturend, weinig controlerend	45	48	36	42
Speelt nauwelijks een rol	16	22	5	5

Deze uitkomst is opmerkelijk, maar past wel in een breder beeld dat we ook zien op andere beleidsterreinen in het lokale bestuur.

5.3. Klanten en perspectieven

De klant is de 'maat der dingen'. Hij of zij is een burger die een beroep doet op de gemeente voor ondersteuning bij werk en inkomen. De gemiddelde uitkeringsduur is lang en de gemiddelde afstand tot de arbeidsmarkt aanzienlijk. Gemiddeld geven de gemeenten aan dat grofweg de helft van het WWB-bestand naar verwachting niet meer zal uitstromen naar betaald werk. Dat is een hoog percentage. Voor Nederland als totaal hebben we het dan over meer dan 160.000 mensen. Kleinere gemeenten beoordelen de niet-reïntegreerbaarheid van het bestand bovendien hoger dan grotere gemeenten. Overigens was dit percentage tijdens

de eerste WWB-enquete in het voorjaar van 2004 nog een stuk hoger. Toen gaf een meerderheid van de respondenten aan dat circa 80% van de bijstandsgerechtigden niet meer naar regulier werk zou uitstromen⁹.

De uitkomst strookt wel met het feit dat ongeveer een derde van het bestand een ontheffing heeft van de arbeidsplicht, ondanks de verplichting tot arbeid voor iedereen, zoals met de WWB is aangescherpt. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat minder dan de helft van het bestand is herbeoordeeld (zie tabel 10). Ook het groeiend aantal arbeidsongeschikten in de bijstand, vanwege de strengere poort bij UWV, kan een rol spelen. Een van de grote opgaven voor 2005 is dan ook de herbeoordeling van het zittende bestand. De uitkomsten daarvan kunnen meer zicht brengen of de hier geuite aanname een terechte is.

Tabel 18: Beoordeling reïntegreerbaarheid en ontheffing arbeidsplicht, in percentages.

Hoeveel procent van uw bestand zal naar verwachting niet meer uitstromen naar betaald werk?	Totaal (n=90)	Kleine gemeenten (n=66)	Middel-grote gemeenten (n=7)	Grote gemeenten (n=16)
	53	55	51	47
Hoeveel procent van uw bestand heeft een ontheffing van de arbeidsplicht?	Totaal (n=87)	Kleine gemeenten (n=65)	Middel-grote gemeenten (n=5)	Grote gemeenten (n=16)
	34	36	33	30

Het afgelopen jaar heeft in 6 op de 10 gemeenten de prioriteit gelegen bij de kansrijken en/of nieuwe instromers. Daar is naar verwachting de meeste winst te halen als het gaat om de schadelastbeperking van de gemeenten. We zien dat ook verderop als het gaat om de keuzes die zijn gemaakt in het reïntegratiebeleid. Wel zijn er regionale verschillen in de oriëntatie op de kansrijken in het bestand. In Noord-Nederland geeft 86% van de gemeenten aan prioriteit toe te kennen aan de kansrijken of nieuwe instroom. In de overige regio's is dat rond de zestig procent.

Ruim eenderde van de gemeenten houdt zich aan de wettelijke plicht tot een 'evenwichtige aandacht' voor alle doelgroepen. Opvallende uitzondering op dit beeld is de drie procent van de grote gemeenten die vooral prioriteit toekennen aan kansarmen en/of langzittenden.

⁹ Divosa, Vier maanden Wwb – enquêteresultaten, op: www.divosa.nl

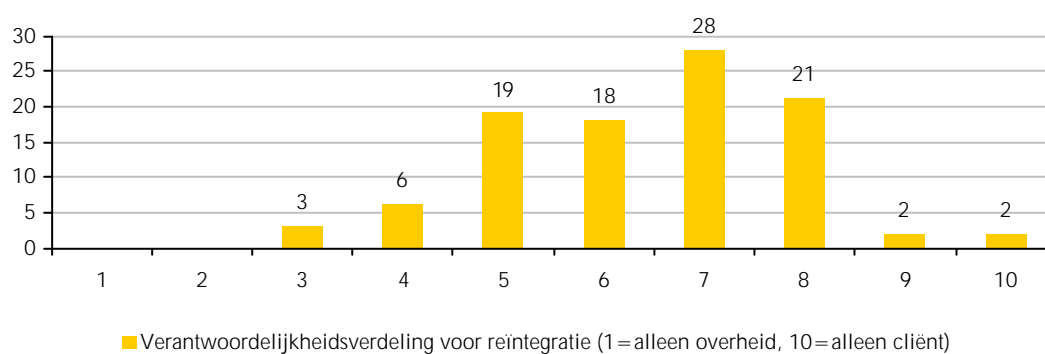
Tabel 19: Evenwichtige aandacht voor doelgroepen, in percentages.

Hoe wordt in uw gemeenten de evenwichtige aandacht voor doelgroepen ingevuld?	Totaal (n=176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middelgrote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Prioriteit wordt toegekend aan kansrijken en/of nieuwe instromers	63	58	68	77
Prioriteit wordt toegekend aan kansarmen en/of langzittenden	1	1	--	3
Er wordt evenveel aandacht aan alle groepen besteed	35	41	32	21

Het meest fundamenteel in de discussie over de klanten, is de vraag bij wie de eerste verantwoordelijkheid voor reïntegratie ligt, bij de klant of bij de overheid. Het afgelopen decennium kunnen we in dat opzicht kenschetsen als een overgang van een sociaal zekerheidsstelsel waar de verantwoordelijkheden en risico's in hoofdzaak bij de overheid liggen, naar een verzorgingsstaat waar de verantwoordelijkheden en risico's in hoofdzaak bij de cliënt liggen.¹⁰

In de onderstaande grafiek is weergegeven waar volgens de respondenten de verantwoordelijkheid voor reïntegratie ligt. De meeste gemeenten leggen de verantwoordelijkheid voor reïntegratie vooral bij de cliënt.

Figuur 8: Verantwoordelijkheidsverdeling reïntegratie



¹⁰ Zie: Ministerie van SZW (2004), ibid.

5.4. Beleid en instrumenten

Het ministerie van SZW hanteert in haar evaluatieplan voor de WWB een indeling in drie instrumenten¹¹:

1. Inkomensondersteuning.
2. Handhaving.
3. Reïntegratie.

Om te beginnen is natuurlijk het belangrijkste om vast te stellen of gemeenten veranderingen op deze terreinen hebben doorgevoerd.

Inkomensondersteuning

We kijken eerst naar het toeslagenbeleid en het minimabeleid. Twee op de tien gemeenten heeft op het terrein van het toeslagenbeleid geen veranderingen doorgevoerd, nog eens zeven op de tien gemeenten heeft weliswaar veranderingen doorgevoerd, maar dit is hoofdzakelijk oud beleid in een nieuw jasje.

Tabel 20: Wijzigingen in het toeslagenbeleid, in percentages.

Heeft u in uw toeslagenbeleid veranderingen doorgevoerd ten opzichte van de oude Algemene Bijstandwet?	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middelgrote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Nee	22	24	14	21
Ja, oud beleid in een nieuw jasje, kleine wijzigingen	69	71	68	62
Ja, grote wijzigingen, geheel nieuwe aanpak	9	4	18	18

Vervolgens kan gekeken worden naar de bijzondere bijstand en het fictieve budget. Gemeenten zijn zowel beleidsmatig als financieel verantwoordelijk voor de verlening van de bijzondere bijstand, zij het dat categoriaal beleid met ingang van 2004 niet meer is toegestaan en gemeenten bijzonder bijstand alleen nog via individuele aanvragen kunnen verstrekken. Dat geld is ondergebracht in het gemeentefonds en maakt deel uit van de algemene uitkering uit dat fonds. De gemeenten zijn vrij in de besteding van het geld. Om inzicht te krijgen in de omvang van de bijzondere bijstand wordt uitgegaan van een 'fictief budget bijzondere bijstand' binnen de algemene uitkering.

Het blijkt dat dit fictieve budget niet altijd één op één over gaat als feitelijk budget voor de bijzondere bijstand. Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat dit maar ten dele is gebeurd. Tegelijk geeft 58% van de gemeenten aan een overschot te hebben op het budget bijzondere bijstand en 32% een tekort. Grotere gemeenten hebben minder vaak een overschot en vaker een tekort. Er blijkt bij nadere analyse een licht significant verband te bestaan tussen het al dan niet gedeeltelijk overgaan van het fictieve budget en het al dan niet hebben

¹¹ Zie: Ministerie van SZW (2004), ibid.

van een overschot: gemeenten die vaker aangeven het fictieve budget gedeeltelijk over te zetten, geven vaker aan dat zij een overschot hebben op de bijzondere bijstand.

Tabel 21: Omgang met fictieve budget, in percentages.

Op welke wijze wordt binnen uw gemeente omgegaan met het fictief budget voor de bijzondere bijstand?	Totaal (n=176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middel-grote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Fictief budget gaat één op één over als budget voor de bijzondere bijstand	32	24	50	46
Fictief budget gaat gedeeltelijk over als budgetbijzondere bijstand	56	64	41	44
Geen idee	12	13	9	10
Heeft u in 2004 een tekort of een overschot op uw bijzondere bijstand?	Totaal (n=176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middel-grote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Tekort	32	23	36	56
Overschot	58	66	50	39
Geen idee	10	11	14	5
Wat is het effect van de WWB op uw minimabeleid?	Totaal (n=176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middel-grote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Geen effect	27	29	23	23
Versoberd	61	57	73	67
Verruimd	12	15	4	10

Opvallend is dat naar het oordeel van de respondenten het minimabeleid in 61% van de financieel en beleidsmatig is versoberd. Veel gemeenten zoeken (binnen het versoberde minimabeleid en zonder de mogelijkheden van categoriaal beleid) nog naar manieren om het bereik van de bijzondere bijstand te vergroten. Overigens blijkt er geen relatie of verband te bestaan tussen het al dan niet hebben van een overschot op de bijzondere bijstand en het effect van de WWB op het minimabeleid.

Handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid heeft te maken met het naleven van de regels die in de WWB en door de gemeente zijn gesteld. Er zijn in de open vragen in de vragenlijst ook veel opmerkingen over gemaakt. Het beeld is dat gemeenten veel meer dan voorheen werk steken in controle op fraude en misbruik. Dat is niet vreemd aangezien de technische mogelijkheden via onder meer het inlichtingenbureau toenemen en het risico voor werkloosheid veel meer bij de cliënt wordt gelegd. De helft van de gemeenten geeft aan strenger te zijn in de maatregelen die worden opgelegd bij fraude en misbruik en forse veranderingen door te hebben gevoerd als het gaat om het handhavingsbeleid.

Tabel 22: Handhavingsmaatregelen en verordeningen, in percentages.

Heeft u in uw maatregelenbeleid veranderingen doorgevoerd ten opzichte van de oude Algemene Bijstandwet?	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middel-grote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Nee	4	5	--	4
Ja, oud beleid in een nieuw jasje, kleine wijzigingen.	43	44	59	31
Ja, veel strengere maatregelen dan in de Abw	48	46	41	56
Ja, veel minder strengere matregen dan in de Abw	5	4	--	8
Heeft u in uw handhavingsbeleid veranderingen doorgevoerd ten opzichte van de oude Algemene Bijstandwet?	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middel-grote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Nee	10	11	5	10
Ja, oud beleid in een nieuw jasje, kleine wijzigingen	39	42	50	26
Ja, grote wijzigingen, geheel nieuwe aanpak	51	47	45	64
Heeft u in uw terugvorderingsbeleid veranderingen doorgevoerd ten opzichte van de oude Algemene Bijstandwet?	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middel-grote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Nee	42	44	36	39
Ja, oud beleid in een nieuw jasje, kleine wijzigingen	49	50	55	44
Ja, grote wijzigingen, geheel nieuwe aanpak	10	7	9	18
Heeft u in uw verhaalbeleid veranderingen doorgevoerd ten opzichte van de oude Algemene Bijstandwet?	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middel-grote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Nee	56	59	54	46
Ja, oud beleid in een nieuw jasje, kleine wijzigingen	34	33	32	36
Ja, grote wijzigingen, geheel nieuwe aanpak	11	8	14	18

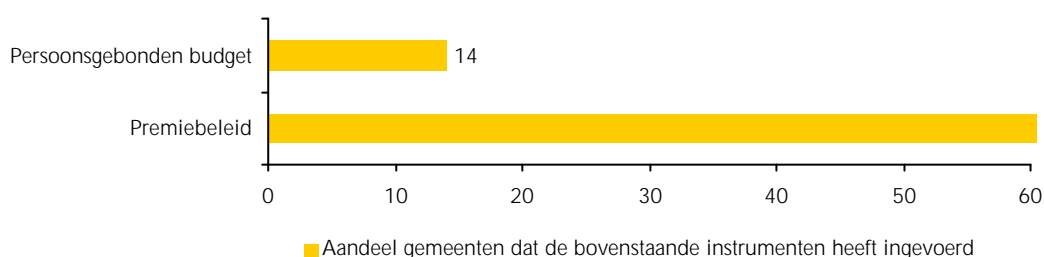
In het terugvorderingsbeleid zijn echter veel minder wijzigingen doorgevoerd, evenals in het verhaalbeleid.

Activering en reïntegratie

Het hoofddoel van de WWB is analoog aan dat van de wet SUWI: Werk boven inkomen. Het primaire uitgangspunt van dit hoofddoel is dat iedere Nederlander wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem of haar te helpen met het zoeken naar werk, en zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Deze verantwoordelijkheid vormt het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid. Werk boven inkomen, aldus de Memorie van Toelichting bij de Wet werk en bijstand.

Van de mogelijkheden die de WWB biedt kunnen we om te beginnen vaststellen dat 14% van de gemeenten een persoonsgebonden budget (PGB) mogelijk heeft gemaakt. Dat is nog erg weinig, gelet op de uitkomst dat gemeenten cliënten als eerst verantwoordelijken zien voor de reïntegratie. Bij die eigen verantwoordelijkheid zou een persoonsgebonden budget juist goed passen. Een premiebeleid is in drie kwart van de gemeenten ingevoerd.

Figuur 9: PGB en premiebeleid, in percentages



Werk boven inkomen heeft in de afgelopen jaar het meest vorm en inhoud gekregen via de Workfirst-aanpak (onder een Workfirst-aanpak wordt verstaan dat cliënten direct een training/traject en/of werk aangeboden krijgen in plaats van of met behoud van een uitkering in afwachting van vervolgactiviteiten). Hoewel ook uit de beantwoording in de vragenlijst blijkt dat veel respondenten daar verschillende zaken onder verstaan, kunnen we vaststellen dat een kleine 70% aangeeft 'werk voorop' op een systematische wijze aan te pakken. Ook hier blijkt dat in een derde van de gemeenten de nieuwe instroom voorrang heeft. Jongeren vormen een andere belangrijke categorie.

Tabel 23: Workfirst en uitvoering, in percentages.

Heeft u een Workfirst aanpak?	Totaal (176)	Kleine gemeen- ten (n=115)	Middel- grote ge- meenten (n=22)	Grote ge- meenten (n=39)
Ja, voor jongeren	17	14	18	23
Ja, voor nieuwe instroom	31	28	32	39
Ja, anders	20	21	18	18
Nee	33	37	32	21
Welke organisatie voert in samenwerking of in opdracht van u de Workfirst-aanpak uit?	Totaal (176)	Kleine gemeen- ten (n=115)	Middel- grote ge- meenten (n=22)	Grote ge- meenten (n=39)
Wsw-bedrijf	35	32	20	48
Wiw/ID-organisatie	14	17	13	7
Privaat reïntegratiebedrijf	27	28	40	19
Anders	25	24	27	25

De regio met het grootste aantal gemeenten met een Workfirst-aanpak is Noord-Nederland. 82% van de gemeenten geeft hier aan een Workfirst-aanpak te hebben. De regio Oost-Nederland scoort het laagst (44%).

In een kleine 50% van de gemeenten wordt Workfirst uitgevoerd door de eigen Wsw- en Wiw/ID-bedrijven en in ruim een kwart van de gemeenten door een privaat reïntegratiebedrijf (vaak een uitzendbureau). De categorie anders beschrijft hoofdzakelijk combinaties van de bovenstaande drie bedrijven.

5.5. Personeel en cultuur

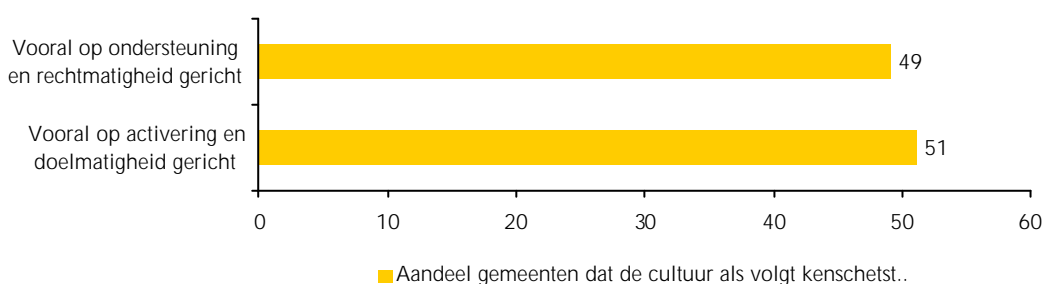
In ruim 80% van de gemeenten is het personeel goed gekwalificeerd voor de uitvoering van de WWB. Het grote personele vraagstuk ligt in de cultuurverandering. Dit is voor de respondenten in de vragenlijst niet nader gedefinieerd, maar in de beroepspraktijk wordt over het algemeen gesproken van een 'werk boven inkomen' mentaliteit, een meer zakelijke bedrijfsvoering en personele kenmerken als zelfredzaamheid, zelfstandigheid, afrekenbaar enz. Uit de onderstaande tabel is te lezen dat in ruim 50% van de gemeenten de respondenten (de direct leidinggevenden) aangeven dat het personeel naar hun idee de gewenste cultuurverandering nog niet heeft doorgemaakt. Grotere gemeenten hebben hier zo blijkt meer mee te maken dan kleine gemeenten.

Tabel 24: Personele kwalificaties en cultuurverandering, in percentages.

Is naar uw idee het personeel goed gekwalificeerd om de WWB uit te voeren?	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middelgrote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Mijn personeel is goed gekwalificeerd en heeft de cultuuromslag doorgeemaakt	39	44	36	28
Mijn personeel is goed gekwalificeerd, maar heeft nog onvoldoende de cultuuromslag doorgeemaakt	44	40	41	59
Mijn personeel is onvoldoende gekwalificeerd, maar heeft de cultuuromslag doorgeemaakt	9	10	5	5
Mijn personeel is onvoldoende gekwalificeerd, en heeft de cultuuromslag onvoldoende doorgeemaakt	8	6	18	8

Het kernpunt van de WWB is werk boven inkomen. De verwachting is daarom dat gemeenten zich vooral op activering en doelmatigheid richten. Onderstaande tabel laat zien dat gemeenten nog steeds verschillend gericht zijn. De ene helft van de gemeenten is vooral op ondersteuning en doelmatigheid gericht, de andere helft vooral op activering en doelmatigheid. Ook hier valt op dat kleinere gemeenten in verhouding meer aangeven een op activering en doelmatigheid gerichte cultuur te hebben (58%) dan de grotere gemeenten (respectievelijk 37% voor de middelgrote gemeenten en 40% voor de grote gemeenten).

Figuur 10: Karakterisering cultuur



5.6. Uitvoering en opdrachtgeverschap

Door de privatisering van de reïntegratiemarkt is de gemeente in de rol gekomen van opdrachtgever van reïntegratiedienstverlening. Ondertussen is in veel onderzoeken en publicaties gereflecteerd op het functioneren van de gemeente in deze rol, waarbij de hoofduitkomst is dat de gemeenten langzaam aan het professionaliseren zijn, maar dat er nog een lange weg is te gaan.¹² De knellende regels van het Suwi-aanbestedingsregiem hebben ver-

¹² Zie onder meer: Ecorys-Nei (2003). *De vormgeving van het opdrachtgeverschap*. Rotterdam; Regioplan (2004). *Vangnet met veerkracht*. Amsterdam.

volgens de staatssecretaris van SZW tot het besluit gebracht reeds voor de definitieve beoordelingsdatum van 1 januari 2006 de aanbestedingsregels te laten vallen.

Het overgangsregiem in de WWB moet het mogelijk maken tot een gecontroleerde afbouw te komen van de oude Wiw- en ID-regelingen en daarmee tot een sanering van de publieke reïntegratiesector. In de onderstaande tabel is te lezen dat op het moment van meting iets meer dan de helft van het WWB-budget wordt besteed op de publieke reïntegratiemarkt (hieronder verstaan wij de Wiw-, ID- en Wsw-bedrijven). Naar verwachting van de respondenten wordt in 2007 nog steeds 45% van het werkbudget besteed op de publieke reïntegratiemarkt. Deze afname wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de afbouw van de Wiw- en ID-regelingen.

Tabel 25: Besteding werkbudget op publieke en private reïntegratiemarkt, in 2005 en 2007, in percentages.

Welk deel van het werkbudget wordt nu besteed op de publieke reïntegratiemarkt?	Totaal (n=66)	Kleine gemeenten (n=49)	Middelgrote gemeenten (n=4)	Grote gemeenten (n=13)
	56	57	49	53
Welk deel van het werkbudget verwacht u in 2007 te besteden op de publieke reïntegratiemarkt?	Totaal (n=62)	Kleine gemeenten (n=45)	Middelgrote gemeenten (n=4)	Grote gemeenten (n=13)
	45	46	24	46

Dat als gevolg van bewuste aanbestedingskeuzes in 2007 nog steeds een omvangrijk deel van het werkbudget op de publieke reïntegratiemarkt wordt besteed, wordt ook duidelijk wanneer we laten zien dat in een derde van de gemeenten naar het oordeel van de respondenten het aanbod van private reïntegratiebedrijven niet aansluit op de vraag van gemeenten. Dat geeft voeding aan de gedachte dat naar het oordeel van de gemeenten de publieke reïntegratiebedrijven een belangrijk dienstverleningsaanbod leveren dat niet op de private markt is te verkrijgen, of tegen veel te hoge kosten.

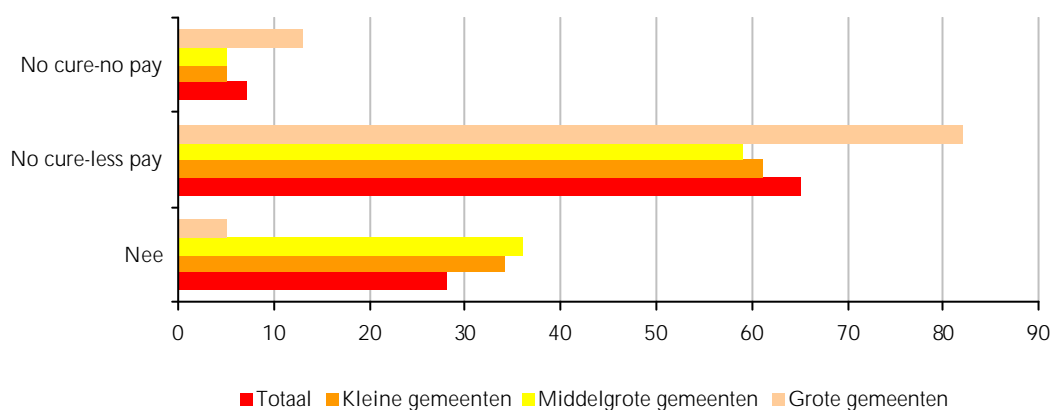
Tabel 26: Aansluiting aanbod van RIB op vraag gemeenten, in percentages.

Sluit volgens u aanbod van reïntegratiebedrijven aan op de vraag van de gemeente?	Totaal (n=115)	Kleine gemeenten (n=66)	Middelgrote gemeenten (n=16)	Grote gemeenten (n=33)
Ja	67	68	63	67
Nee	33	32	37	33
Is naar uw mening de privatisering van de reïntegratiemarkt een succes?	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middelgrote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Ja, volledig	3	4	.	3
Ja, in voldoende mate	31	26	36	41
Nee, nauwelijks	66	70	64	56

Ondanks het feit dat ruim 60% van mening is dat het aanbod van reïntegratiebedrijven aansluit op de vraag van de gemeente, is een zelfde percentage van mening dat de privatisering van de reïntegratiemarkt geen succes is. Vooral kleinere gemeenten geven dit aan, wat niet verwonderlijk is aangezien zij juist door hun schaalgrootte worstelen met de administratieve procedures rondom het aanbestedingsregiem.

Dat verschil tussen grote en kleine gemeenten zien we ook terug in het al dan niet aangaan van resultaatverplichtingen in de contracten met private reïntegratiebedrijven. Ongeveer 28% van de gemeenten werkt niet met resultaatfinanciering in de reïntegratiecontracten, de rest doet dit wel en dan hoofdzakelijk op basis van no cure-less pay-principes (65%). Slechts 7% van de gemeenten werkt met no cure-no pay-principes in de resultaatfinanciering van de reïntegratieprojecten. Uit de figuur is duidelijk op te maken dat vooral grote gemeenten meer met vormen van resultaatfinanciering werken dan de kleine gemeenten.

Figuur 11: Resultaatafspraken, in percentages.



Naar schatting geven 167 respondenten aan in 2004 in totaal een kleine 65.000 trajecten te hebben ingekocht, een gemiddelde van 389 trajecten per gemeente.

Tabel 27: Aantallen en aard van de reïntegratietrajecten, in totalen en percentages.

Schatting aantal reïntegratietrajecten dat is ingekocht ¹	Totaal (n= 167))	Kleine gemeenten	Middel-grote gemeenten	Grote gemeenten
Totaal	64.893	7453	3912	38118
Gemiddelde	389	68	186	1553
Welk deel van het total aantal trajecten wordt op full-servicebasis ingekocht ²	Totaal (n= 106)	Kleine gemeenten (n= 75)	Middel-grote gemeenten (n= 10)	Grote gemeenten (n= 21)
	27	22	44	39
Welk deel van het totaal aantal trajecten wordt op individuele basis ingekocht ³	Totaal (n= 92)	Kleine gemeenten (n= 71)	Middel-grote gemeenten (n= 7)	Grote gemeenten (n= 14)
	45	38	24	94

¹ Onder een reïntegratietraject wordt in dit geval verstaan iedereen reïntegratieactiviteit die wordt gefinancierd uit het werkdeel. Dit kunnen dus ook instrumenten zijn als een diagnose of het opstellen van een plan van aanpak.

² Bij een full-service reïntegratietraject laat de opdrachtgever de keuze voor het reïntegratietraject aan het reïntegratiebedrijf over.

³ Onder individueel reïntegratietraject wordt verstaan: iedere reïntegratieactiviteit die wordt gefinancierd uit het werkdeel, excl. de oude Wiw en ID gevallen en die uitsluitend op één persoon betrekking heeft

Gemeenten geven aan een goed zicht te hebben op het aantal cliënten dat na een reïntegratietraject duurzaam een baan vindt. Ruim 65% geeft dit aan, waarbij grote gemeenten meer aangeven een goed zicht te hebben (82%) dan de kleine gemeenten (62%). Wanneer vervolgens wordt gevraagd naar het plaatsingspercentage, dan neemt de respons fors af. Op basis van 51 reacties kunnen we concluderen dat het gemiddelde plaatsingspercentage van cliënten die een reïntegratietraject hebben doorlopen ligt op 20%.

De staatssecretaris heeft aangeven binnenkort de Suwi-aanbestedingsregels te laten vervallen. We hebben gevraagd of dit naar het oordeel van de respondenten een effect heeft op het uit- en aanbestedingsgedrag. In grofweg een derde van de gemeenten heeft het laten vervallen van de aanbestedingsregels geen effect op het uit- en aanbestedingsgedrag. Eveneens een derde zal meer opdrachten rechtstreeks gaan gunnen aan private partijen. 20% van de gemeenten geeft aan dat zij als gevolg van het initiatief van Van Hoof meer trajecten zelf zal gaan uitvoeren (al dan niet via de eigen Wiw-organisatie).

Dat tweederde van de gemeenten een verandering in het uit- en aanbestedingsgedrag voorziet is opvallend aangezien de uitbestedingseisen vanuit de WWB met het afschaffen van de Suwi-aanbestedingsregels niet veranderen en de aanbestedingsregels vanuit de Europese Unie (EC-Transparantiebeginsel en/of de EC Richtlijn Diensten) onverkort van toepassing zijn.

Tabel 28: Effect van het vervallen van aanbestedingsregels op uit- en aanbestedingsgedrag, in percentages.

De staatssecretaris heeft aangegeven binnenkort de Suwi-aanbestedingsregels te laten vervallen. Welk effect heeft dat op uw uit- en aanbestedingsgedrag?	Totaal (176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middel-grote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Onze gemeente zal meer trajecten zelf gaan uitvoeren	20	22	18	15
Onze gemeente zal meer trajecten rechtstreeks (onderhands) gunnen aan publieke reïntegratiebedrijven	14	17		10
Onze gemeente zal meer trajecten rechtstreeks (onderhands) gunnen aan private reïntegratiebedrijven	35	30	55	36
Er zal niets veranderen in ons uit- en aanbestedingsbeleid	32	30	27	39

Van belang om op te merken is dat in het uitbestedingsbeleid (als vastgelegd in de WWB) mogelijk nog wijzigingen worden doorgevoerd. De staatssecretaris van Sociale Zaken is voornemens gemeenten te ontslaan van de verplichting om private reïntegratiebedrijven in te schakelen voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden¹³.

5.7. Conclusies

Bij de invoering van de WWB hebben de gemeenten verschillende invoeringsstrategieën gehanteerd. De grootste groep gemeenten heeft het afgelopen jaar eerst het beleid aangepast en de verplicht gestelde verordeningen de gemeenteraad laten passeren en geven aan dat een grondige herziening van de uitvoering nog gaat plaatsvinden. Bijna een kwart van de gemeenten heeft de invoering van de WWB al aangegrepen voor een grondige herziening van het beleid.

Tweederde van de gemeenten kijkt bij de WWB niet verder vooruit dan twee jaar. Verder hanteert een kwart van de gemeenten geen langetermijnstrategie ten aanzien van de WWB. Eenderde van de gemeenten geeft aan een strategische horizon te hanteren van meer dan 2 jaar. Grotere gemeenten kijken over het algemeen verder vooruit dan kleine gemeenten. Bij de invoering van de WWB is in 84% van de gemeenten een discussie met het gemeentebestuur en de gemeenteraad gevoerd over de hoofdlijnen van het WWB-beleid. Ruim de helft van de gemeenten geeft aan de rol van de gemeenteraad (zeer) weinig sturend en controlerend te vinden.

Driekwart van de gemeenten geeft aan de cliëntenorganisaties te hebben betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid.

¹³ Staatscourant, 22 april 2005

Gemeenten geven aan dat meer dan de helft van het bestand naar hun idee niet meer zal uitstromen naar betaald werk. In kleinere gemeenten wordt de niet-reïntegreerbaarheid van het bestand zelfs nog hoger geschat. Een meerderheid van de gemeenten legt de prioriteit bij de kansrijken en/of nieuwe instroom. De meeste gemeenten leggen de verantwoordelijkheid voor reïntegratie met name bij de cliënt. Een derde van het bestand heeft ontheffing van de arbeidsplicht. Gemiddeld 42% van het bestand moet voor het eind van 2005 nog worden herbeoordeeld.

Met betrekking tot de inkomensondersteuning valt op dat het toeslagenbeleid in de meeste gemeenten niet of nauwelijks is veranderd. Met betrekking tot het minimabeleid geeft meer dan 60% van de gemeenten aan dat het beleid is versoerd. Een verklaring hiervoor is het feit dat het minimabeleid via het Gemeentefonds wordt gefinancierd en dat hierop door het Rijk is bezuinigd.

In meer dan de helft van de gemeenten gaat het bijzondere bijstandsbudget gedeeltelijk over als het budget bijzondere bijstand. Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan in 2004 een overschot te hebben op de bijzondere bijstand. Mogelijk heeft dit te maken met de afschaffing van de categoriale bijstand door het Rijk. Gemeenten hebben daardoor in 2004 wellicht de tijd genomen om nieuw beleid te formuleren teneinde het bereik van de doelgroepen (en dus de uitgaven op de bijzondere bijstand) te vergroten.

Gemeenten hebben de grotere beleidsvrijheid onder de WWB vooral aangegrepen om meer dan voorheen werk te steken in controle op fraude en misbruik. De helft van de gemeenten geeft aan strenger te zijn geworden in maatregelen die worden opgelegd bij fraude en misbruik en hebben hun handhavingsbeleid fors veranderd. In het terugvorderingbeleid en het verhaalsbeleid zijn veel minder wijzigingen doorgevoerd.

In 70% van de gemeenten is inmiddels Workfirst ingevoerd, met name voor jongeren en de nieuwe instroom. In de meeste gevallen voert de Wsw-organisatie de Workfirst-aanpak uit. Het grote personele vraagstuk voor gemeenten ligt in de cultuurverandering binnen de sociale diensten. De helft van de gemeenten geeft aan dat het personeel de gewenste cultuurverandering nog niet heeft doorgemaakt. 80% van de gemeenten geeft aan dat het personeel goed gekwalificeerd is voor de uitvoering van de WWB.

De cultuur binnen gemeenten is nog gelijk verdeeld over een oriëntatie op ondersteuning en rechtmatigheid en een oriëntatie op activering en doelmatigheid.

Gemeenten geven aan in 2007 nog gemiddeld 45% van het werkbudget te besteden op de publieke reïntegratiemarkt tegenover 56% in 2005.

Tweederde van de gemeenten geeft aan dat het aanbod van reïntegratiebedrijven voldoende aansluit op de vraag van gemeenten. Over de reïntegratiemarkt is men minder tevreden. Tweederde van de gemeenten geeft aan de privatisering van de reïntegratiemarkt nauwelijks een succes te vinden. Bijna tweederde van de gemeenten geeft aan goed zicht te hebben op de resultaten van de reïntegratietrajecten. Gemiddeld kopen gemeenten bijna 400 trajecten per gemeente in. Bijna driekwart van de gemeenten maakt rond deze trajecten resultaatafspraken met de reïntegratiebedrijven.

6. De arbeidsmarktagenda

6.1. Afspraken SZW-VNG

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in 2003 de publicatie 'Gemeentelijk Arbeidsmarktbeleid: gericht op participatie voor iedereen' uitgebracht. In deze publicatie signaleert de VNG dat een verbreding van het traditionele reïntegratiebeleid nodig is naar zowel de bovenkant (relatie economie, samenwerking bedrijfsleven en onderwijs) als de onderkant (zorg). Aan bestuurders is een aanzet voor een visie gepresenteerd. Doelstelling is *'...het optimaliseren van de werking van de arbeidsmarkt en participatie van alle burgers in de samenleving'*.¹⁴ Volgens de VNG ligt de bestuurlijke rol in het totstand brengen van samenhang tussen de vele spelers op het veld. Deze samenhang geldt zowel intern (tussen de diverse betrokken gemeentelijke afdelingen/sectoren) als extern (met bedrijfsleven, UWV, CWI, reïntegratiebedrijven en onderwijsinfrastructuur). Deze nieuwe rol van gemeenten betekent ook een cultuuromslag voor de gemeenten zelf. Participatie daarbij moet naar het oordeel van de VNG breed worden opgevat en bevat de volgende onderdelen:

- behoud van arbeid/voorkomen van werkloosheid (onder andere employability);
- reïntegratie (het aan het werk helpen van werklozen);
- gesubsidieerde arbeid;
- sociale activering en maatschappelijke participatie.

De VNG maakt een onderscheid in externe en interne samenhang. Onder externe samenhang worden de relaties met bedrijfsleven, UWV, CWI, reïntegratiebedrijven, onderwijsinfrastructuur en sectoren verstaan. Onderwerpen die hierbij aan de orde zijn: bedrijfsverzamelgebouwen, Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid en ketenprocessen. De interne samenhang betreft de gemeentelijke beleidsterreinen arbeidsmarkt, economie, welzijn en zorg. Onderwerpen die hierbij aan de orde zijn: economische structuurversterking, werkgelegenheidsbeleid, vestigingsbeleid, duale trajecten, voorkomen schooluitval en bevorderen startkwalificatie, welzijnsbeleid.

In verschillende overleggen tussen de ministeries van SZW en EZ, de VNG en overige betrokkenen wordt in het voorjaar van 2004 als vervolg op de Agenda voor de Toekomst een gezamenlijke beleidsagenda 'Gemeentelijk Arbeidsmarktbeleid' gesmeed¹⁵. In deze beleidsagenda spreken VNG en SZW af dat zij '... uit hoofde van sociale en economische overwegingen:

- vanuit hun eigen verantwoordelijkheden, een bijdrage leveren aan een succesvolle ontwikkeling van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid;
- met name de regionale component van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid willen benadrukken;

¹⁴ Nieuwkerk, T. van en B. Wiendels (red.) (2003). *Gemeentelijk Arbeidsmarktbeleid: gericht op participatie van iedereen*. VNG uitgeverij. Den Haag.

¹⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2004). *Gezamenlijke agenda gemeentelijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag.

- o meer samenhang op lokaal en landelijk niveau tussen de beleidsterreinen werk en inkomen enerzijds en onderwijs, economie en zorg anderzijds willen aanbrengen (gewenste ontkokering);
- o een voortrekkersrol willen vervullen bij de totstandkoming van de gewenste samenwerking tussen alle betrokken actoren op het terrein van werk en inkomen (vooral tussen gemeenten, bedrijfsleven, onderwijs- en scholingsinstellingen, CWI en UWV).'

Samenvattend, doen zich in het lokale arbeidsmarktbeleid drie centrale vraagstukken voor: hoe verknop je het beleid op verschillende terreinen, hoe versterk je het organiserend vermogen en hoe breng je een betere relatie tussen gemeenten en werkgevers tot stand.

In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin de gemeenten op deze onderdelen activiteiten ontplooiën. Let wel, het betreft activiteiten waarvoor niet alle respondenten zich verantwoordelijk achten. Sommige diensthoofden geven aan dat regionaal arbeidsmarktbeleid niet tot hun handelingsmogelijkheden behoort en daarmee ook niet tot hun verantwoordelijkheid kan worden gerekend. Het gaat hier in die opvatting om een bredere gemeentelijke verantwoordelijkheid.

6.2. Arbeidsmarktbeleid en de regierol

Ondanks de pogingen van het ministerie en de VNG moeten we vaststellen dat het gewenste actieve regionale arbeidsmarktbeleid moeizaam totstandkomt. Op de vraag of gemeenten een actief regionaal arbeidsmarktbeleid voeren (waarbij gedacht kan worden aan het stimuleren van regionale scholingsinitiatieven, het aantrekken van bedrijven en intensieve contacten met werkgevers) antwoordt een derde van de gemeenten bevestigend. Een kwart van de gemeenten voert helemaal geen actief regionaal arbeidsmarktbeleid en in 45% van de gemeenten is het beleid in ontwikkeling. Grote gemeenten geven in verhouding vaker aan regionaal beleid te voeren.

Tabel 29: Actief regionaal arbeidsmarktbeleid, in percentages.

Voert u een actief regionaal arbeidsmarktbeleid?	Totaal (n=176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middelgrote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Ja, uitsluitend alleen	3	2	5	8
Ja, samen met andere gemeenten en/of andere partijen	28	25	27	36
Nee	24	30	9	13
In ontwikkeling	45	43	60	44

Een andere kwestie die daar nauw verband mee heeft, is de vraag naar het regisseurschap. Zeker sinds de invoering van Suwi, heeft de gemeente een voortrekkersrol gekregen in het tot stand brengen van samenwerking en het totstandkomen van Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid en bedrijfsverzamelgebouwen. Overigens geldt deze regierol niet alleen

voor het terrein van werk en inkomen, maar zien we op vele andere beleidsterreinen eenzelfde bestuurlijke opgave weggelegd.¹⁶

Kijken we naar hoe gemeenten hun eigen regierol invullen op het terrein van werk en inkomen dan valt op dat een kleine 70% aangeeft dat het gemeentebestuur deze rol samen met andere partijen invult. Het wordt klaarblijkelijk als een gezamenlijke verantwoordelijkheid ervaren in plaats van dat het gemeentebestuur alleen de regierol vervult (4%) of dat andere partijen alleen de regierol vervullen (10%). Opvallend is verder dat 18% van de gemeenten aangeeft dat er op geen enkele manier sprake is van regie op het regionale arbeidsmarktbeleid.

Tabel 30: Regierol gemeenten, in percentages.

Wie vervult naar uw idee de regierol in het arbeidsmarktbeleid?	Totaal (n=176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middelgrote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Uitsluitend gemeentebestuur	4	3	9	5
Gemeentebestuur samen met andere partijen	68	70	64	67
Uitsluitend andere partijen dan gemeentebestuur	10	10	11	10
Geen regie aanwezig	18	17	18	18

De regiefunctie kan op verschillende manieren worden vormgegeven.¹⁷ We onderscheiden vier typen aan de hand van de volgende twee dimensies:

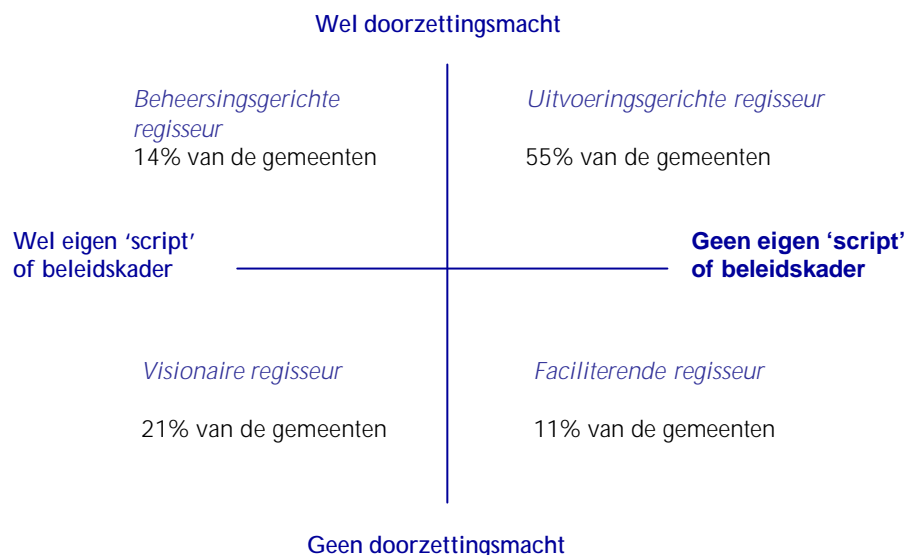
- o Beschikt de regisseur over *doorzettingsmacht*? Met andere woorden: in hoeverre kan de regisseur de andere relevante betrokken partijen zijn wil opleggen?
- o Volgt de regisseur zijn *eigen 'script*? Met andere woorden: in hoeverre stippelt de regisseur zijn eigen koers uit en kan hij zijn eigen beleidskader vormgeven?

¹⁶ Präpper, I. et al. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht: onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Vught.

¹⁷ De onderstaande indeling is ontleend aan: Präpper, I. et al. (2004), *ibid.*

In de onderstaande figuur zijn de twee dimensies tegen over elkaar gezet en de regietypen weergegeven.

Figuur 12: Verdeling gemeenten naar regietypen, in percentages



Een aantal zaken zijn opvallend te noemen. In de eerste plaats voert 66% van de gemeenten geen regie op basis van een eigen beleidskader. Dit komt overeen met de eerdere bevindingen dat in veel gemeenten het arbeidsmarktbeleid nog in ontwikkeling is of zelfs helemaal afwezig is. In de tweede plaats geeft een meerderheid (69%) aan wel degelijk over doorzettingsmacht te beschikken. Klaarblijkelijk is het niet zo dat gemeenten niet over de gewenste middelen en mogelijkheden beschikken om veranderingen tot stand te brengen.

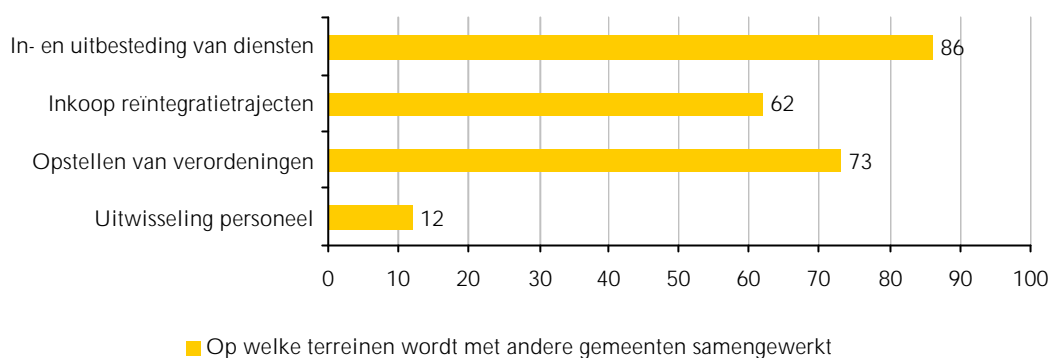
6.3. Samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking wordt sinds een paar jaar volop beproefd. We kunnen tevens constateren dat zowel de invoering van de WWB als de Stimuleringsregeling Samenwerking een krachtige impuls heeft geleverd in de verkenning en oriëntatie op samenwerking tussen gemeenten.¹⁸ Voor gemeenten zijn de belangrijkste beweegredenen voor samenwerking dat de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd (41%), dat financiële risico's kunnen worden beperkt en efficiency kan worden gerealiseerd (32%) en de continuïteit van de bedrijfsvoering (27%).

In de onderstaande grafiek is weergegeven op welke terreinen onder meer wordt samengewerkt. Bijna alle gemeenten werken samen door diensten in- en uit te besteden. In mindere mate geldt dit voor de inkoop van reïntegratietrajecten en het opstellen van verordeningen.

¹⁸ Zie onder meer: www.samenwerkeninuitvoering.nl

Figuur 13: Terreinen van samenwerking



Anders is het met de samenwerking met andere partijen. In de onderstaande tabel is weergegeven met welke organisaties gemeenten veel en intensief samenwerken. Daarbij is onder meer gekeken naar de mate van informatie-uitwisseling, de bestuurlijke relatie, de financiële afhankelijkheidsrelatie en de vraag of er aan gezamenlijke productontwikkeling wordt gedaan. Wanneer de scores bij elkaar worden opgeteld, ontstaat een goed beeld van de mate van samenwerking.

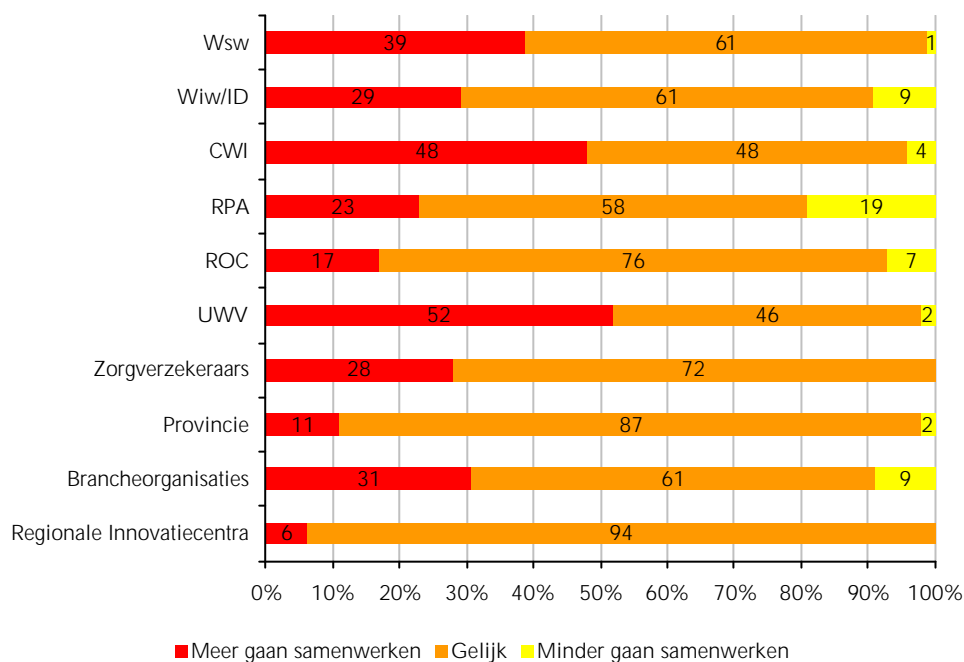
Gemeenten hebben de meest intensieve relaties met de aan hen gelieerde uitvoeringsorganisatie van Wsw en voormalig Wiw/ID. Dat zal geen verwondering wekken. Met het CWI wordt eveneens goed samengewerkt, hoewel daarbij moet worden aangetekend dat samenwerking verplicht is. Opvallend is verder de in verhouding lage scores van het UWV en van organisaties die zich aan de vraagkant van de arbeidsmarkt bevinden (brancheorganisaties, regionale innovatiecentra).

Tabel 31: Score op samenwerking met actoren. Score loopt uiteen van 0 tot 15 waarbij 15 duidt op hoge mate van samenwerking en 0 duidt op lage mate van samenwerking.

Beleids thema's	Totaal (176)	Kleine gemeen- ten (n=115)	Middel- grote gemeen- ten (n=22)	Grote ge- meenten (n=39)
Wsw-organisaties	9.6	9.5	9.6	9.8
Wiw- en ID-organisaties	9.2	8.9	9.8	9.8
Centrum voor Werk en Inkomen	7.6	7.2	7.7	8.7
Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid	7.4	6.8	7.6	8.6
Regionale Opleidingscentra	6.0	5.6	7.2	6.3
Uitvoeringorganisatie Werknemersverzekeringen	5.9	5.1	6.6	7.4
Zorgverzekeraars	5.9	5.4	6.2	6.5
Provincie	5.6	5.1	6.9	6.6
Brancheorganisatie	4.9	4	5.4	6.1
Regionale Innovatiecentra	4.1	4.4	4	3.5
Totaal	6.6	6.2	7.1	7.3

In de volgende figuur is aangegeven of de gemeenten in 2004 meer of minder is gaan samenwerken met de betreffende organisatie. Hieruit valt af te leiden dat de helft van de gemeenten aangeeft intensiever met de ketenpartners CWI en UWV te zijn gaan samenwerken. Kort daarachter vinden we de Wsw en Wiw/ID-organisaties. Opvallend is dat bijna 30% van de gemeenten aangeeft meer te zijn gaan samenwerken met zorgverzekeraars.

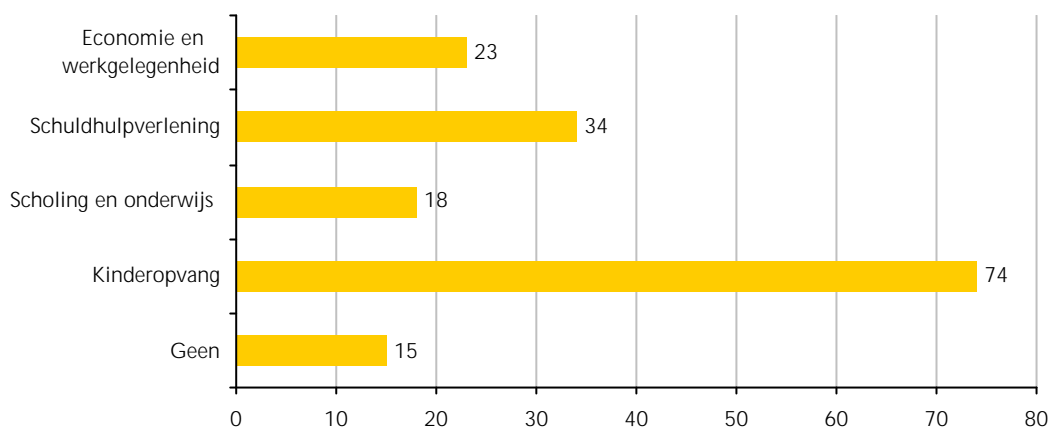
Figuur 14: Toe- dan wel afname samenwerking met externe organisaties



6.4. Integraal beleid

Een laatste facet van de arbeidsmarktagenda van de VNG en het Ministerie van SZW is de veelgehoorde wens tot integrale beleidsvoering. Om te beginnen hebben we de gemeenten gevraagd aan te geven of ze op een aantal beleidsterreinen wilden aangeven of ze gedurende de invoering van de WWB ook hierop aanpassingen hadden verricht. In de onderstaande figuur is te zien dat vooral kinderopvang in driekwart van de gemeenten is aangepast met het oog op de WWB (en waarschijnlijk de veranderingen die in het kader van de nieuwe Wet op de kinderopvang per 1 januari van dit jaar). In veel mindere mate geldt dit voor schuldhulpverlening (34%), economie en werkgelegenheid (23%) en scholing en onderwijs (18%).

Figuur 5: Aanpassingen op andere beleidsterreinen



Om tot een nauwkeuriger beeld te komen van de mate van beleidsintegratie zijn aan de gemeenten 12 beleidsthema's voorgelegd die te maken hebben met de relatie onderwijs-arbeidsmarkt, zorg-arbeidsmarkt en economie-arbeidsmarkt. Ook hier zijn per aspect deelvragen gesteld die iets zeggen over de informatie-uitwisseling, de vragen of (kwantificeerbare) doelen zijn gesteld, of er beleidsinstrumenten zijn ingericht en of er financiële dan wel andere beleidsmiddelen zijn vrijgemaakt. De optelsom van antwoorden leidt tot een score die uiteenloopt van 0 (geen integratie) tot 15 (volledige integratie).

Gemeenten lijken het meeste werk te maken van het voorkomen van voortijdig schooluitval, maar zich tegelijkertijd het minste druk te maken over de arbeidskansen van opleidingen. Waarschijnlijk is hier de kortetermijnwinst van schooluitval voor de beperking van instroom in de uitkering debet aan, in plaats van de meer langetermijnbeïnvloeding van opleidingskansen. Opvallend is verder dat beleidsthema's die meer aan de vraagkant van de arbeidsmarkt liggen (afspraken over vacaturemeldingen, scholingsafspraken bedrijven) minder in het vizier bij gemeenten liggen.

Tabel 32: Score op beleidsthema's. Score loopt uiteen van 0 tot 15, waarbij 15 duidt op hoge mate van beleidsintegratie en 0 duidt op lage mate van beleidsintegratie.

Beleidsthema's	Totaal (176)	Kleine gemeen- ten (n=115)	Middel- grote ge- meenten (n=22)	Grote ge- meenten (n=39)
Voorkomen voortijdig schooluitval	8.3	7.7	9.1	9.3
Leeftijdsbewust reïntegratiebeleid	7.8	7.3	8.3	8.4
Kinderopvang	7.7	7.2	8.2	8.8
Afspraken over instroompreventie	7.5	6.9	7.0	9.6
Mogelijkheden voor startende ondernemers	6.8	6.2	6.8	8.5
Zorg-werkarrangementen	6.5	5.2	7.0	8.2
Afspraken over vacaturemelding	6.0	6.0	6.8	5.6
Kennis van de arbeidsmarkt	5.2	4.5	5.5	6.6
Personele voorziening werkgevers	5.1	4.1	6.3	5.8
Kwaliteit beroepsonderwijs	4.7	4.1	6.0	5.0
Scholingsafspraken met bedrijven	4.7	4.1	5.3	5.1
Arbeidskansen opleidingen	4.7	4.2	5.9	5.8
Totaal	6.3	5.6	6.8	7.2

6.5. Conclusies

Het door de VNG en het Ministerie van SZW gewenste regionale arbeidsmarktbeleid komt moeizaam van de grond, hoewel er wel positieve ontwikkelingen en goede voorbeelden zijn te noemen.¹⁹ Het overall beeld is dat een eigen beleidskader voor arbeidsmarktbeleid in de meeste gemeenten ontbreekt, wat ook invloed heeft op de wijze en de invulling waarop de regiovoering gestalte krijgt. Deze regierol is met name op de uitvoering gericht.

Gemeenten werken vooral nog samen met traditionele samenwerkingspartners als CWI, Wiv en Wsw. De samenwerking tussen gemeenten heeft als gevolg van de WWB en gefaciliteerd door de Stimuleringsregeling Samenwerking een krachtige impuls gekregen.

¹⁹ Zie ook: Ecorys-NEI (2005) *Organiserend vermogen voor regionaal arbeidsmarktbeleid*. Den Haag; Research voor Beleid (2005). *Effectief lokaal arbeidsmarktbeleid door synergie tussen beleidsterreinen*, Leiden; TNO Arbeid (2005). *Meer werk door samenwerking*. Hoofddorp.

7. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

1. Een toverformule voor goed financieel resultaat over de uitvoering van de WWB is in het onderzoek niet gevonden. Verschillende variaties in beleid, bedrijfsvoering en invoeringsstrategie zijn naast het financieel resultaat van gemeenten gelegd, zonder dat een causaal verband is gevonden. De indruk uit het onderzoek is derhalve dat gemeenten veeleer zijn overgeleverd aan ontwikkelingen waarop ze zelf geen directe invloed hebben (aantal schoolverlaters, wijzigingen in WAO en WW, toenemend aantal scheidingen, regionale arbeidsmarkt, etc.), maar waarvan men wel de financiële en sociale gevolgen draagt.
2. Kritisch zijn ten aanzien van de instroom van nieuwe cliënten en ten aanzien van de effectiviteit en efficiency lijkt het devies voor schadelastbeperking. Daarnaast zal geïnvesteerd moeten worden aan de uitstroomkant van het bestand. De al eerder genoemde relatie met het bedrijfsleven en het creëren van werk blijven hierbij aandachtspunten. De afronding van de herbeoordeling zal dit jaar bovendien meer inzicht geven in de kansen van het huidige bestand. Klopt de aanname dat circa 160 duizend huidige bijstandsccliënten niet meer naar regulier werk zullen uitstromen? Nader onderzoek kan hier uitsluitsel over geven. Dat kan bovendien meer licht werpen op de vraag of er einde zit aan de prikkelwerking van de WWB-systematiek. Voorts is het belangrijk een beeld te krijgen van de mensen die zijn uitgestroomd naar werk op de lange termijn. Slagen zij erin om permanent een plek op de arbeidsmarkt te veroveren, of is er sprake van draaideurproblematiek? En wat gebeurt er met afgewezenen aan de poort? Er zijn overigens al gemeenten die onderzoeken of de rechtmatigheid gewaarborgd blijft nu de nadruk veel meer ligt op doelmatigheid. Door een cohort-onderzoek kan inzicht worden verkregen in wat werkt en bij wie, om zo gezagvoller en specifiekere budgetten in te zetten en te verantwoorden.
3. Verder is onderzoek naar schaalgrootte en de relatie met kwalitatief goede dienstverlening nodig. In hoeverre is de gemeentelijke organisatie van vooral kleinere gemeenten in staat om ingrijpende wetten als de WWB goed uit te voeren? Waar liggen de grenzen van decentralisering naar het laagste niveau? Divosa zal hier dit jaar een onderzoek naar uitvoeren.
4. De meeste gemeenten concentreren zich in de WWB op de meest kansrijken. Het minimabeleid binnen gemeenten wordt versoerd. De helft van het bestand is naar het idee van de gemeente niet meer te reintegreren. Een aanmerkelijk deel van het bestand heeft een ontheffing. De volgende vragen zijn in dit verband interessant: Wat gaan gemeenten doen met de groep mensen die naar verwachting niet meer aan regulier werk komen, en: is er nog sprake van een evenwichtige aandacht voor doelgroepen of schieten gemeenten door in de opdracht van het Ministerie om iedereen aan het werk te zetten? Het verdient aanbeveling om onderzoek te doen naar de strategische positionering van sociale diensten in het licht van de huidige en toekomstige doelgroepen.
5. Met de invoering van Suwi zijn gemeenten afhankelijker geworden van hun ketenpartners (o.a. CWI, UWV, werkgevers, reïntegratiebedrijven) wat betreft de in- en uitstroom

van cliënten en dus het financiële resultaat van de sociale dienst. Samenwerking met deze partners zal de komende jaren een belangrijk thema blijven. Het is daarbij van belang om zicht te krijgen op de bijdrage van de diverse ketenpartners op volumeontwikkelingen binnen het bijstandsbestand.

6. Aan dit onderzoek hebben vooral hoofden van sociale diensten deelgenomen. Naast deze doelgroep voor het onderzoek zouden andere doelgroepen binnen gemeenten kunnen worden benaderd en ondervraagd (bestuurders, raden, cliëntenorganisaties, consultants) op de uitkomsten van het onderzoek.
7. Teneinde de effecten van de invoering van de WWB op de langere termijn te kunnen beoordelen is het aan te bevelen om een vergelijkbaar onderzoek in 2006 uit te voeren. In het bijzonder zou in dit onderzoek aandacht kunnen worden besteed aan:
 - o de financiële resultaten op het inkomens- en werkdeel;
 - o de verdere ontwikkeling van de waargenomen kanteling van sociale diensten.
8. De gegevens uit dit onderzoek kunnen worden gekoppeld met benchmarkgegevens van StimulanSZ/SGBO. Hierdoor is het mogelijk om feitelijke gedragingen en opvattingen van gemeenten te vergelijken.

8. Bijlagen

8.1. Methodologische verantwoording

Voor de WWB-verkenning is gekozen voor een ondervraging van leden van Divosa. In de meeste gevallen betreft dit het hoofd van de afdeling sociale zaken. Via een uitgebreide voorgestructureerde vragenlijst zijn opvattingen, werkwijzen en cijfers gevraagd.

De data zijn verzameld en geanalyseerd met behulp van SPSS. In het rapport worden de resultaten per vraag gerapporteerd waarbij soms onderscheid gemaakt wordt tussen regio's. De respondenten die de vraag niet beantwoord hebben, zijn voor de betreffende vragen niet meegenomen. Dit zijn de zogenaamde "missende waarden" of "missing values". In de tabellen is aangegeven hoeveel respondenten hebben geantwoord. De procentuele verdeling telt niet altijd keurig op tot 100%, door afrondingsverschillen is het totale percentage soms 99% en soms 101%.

Om de mogelijke invloed van achtergrondkenmerken (bijvoorbeeld gemeentegrootte en de grootte van het cliëntenbestand) te achterhalen is een correlatieanalyse uitgevoerd. Bij een correlatieanalyse wordt een indruk verkregen van de samenhang tussen twee variabelen. Een correlatie ($=r$) van .30 of hoger ($\alpha=.01$) wordt in het algemeen in de sociale wetenschappen geïnterpreteerd als zijnde een verband tussen twee variabelen. Wanneer verbanden zijn gevonden, en wanneer sprake is van invloed van een achtergrondkenmerk, wordt dit in de rapportage vermeld.

Om te achterhalen of er sprake is van statistisch significante verschillen tussen de gemeenten is een univariate variantieanalyse uitgevoerd. Deze analyse bevat een F-toets; hierbij worden twee hypothesen ten opzichte van elkaar getoetst, namelijk de nul-hypothese en de alternatieve hypothese. De formulering is zodanig dat de nul-hypothese geen verschil kent en dat de alternatieve hypothese uitgaat van een verschil tussen beide groepen. Wanneer de kans kleiner is dan ($\alpha =$) .01 om de nul-hypothese ten onrechte te verwerpen, kunnen we aannemen dat er sprake is van een verschil tussen de groepen.

Samenwerkingsverbanden

De volgende samenwerkingsverbanden komen voor in het onderzoek:

<i>Samenwerkingsverband</i>	<i>Ingevuld als verband/individuele gemeente</i>
<i>ISD Huizen (3 gemeenten)</i>	Individueel (Huizen)
<i>ISD Bollenstreek (5 gemeenten)</i>	Verband
<i>ISD Oldambt (3 gemeenten)</i>	Verband
<i>ISD Voorne Putten (3 gemeenten)</i>	Verband
<i>Nuth (Kompas) (3 gemeenten)</i>	Verband
<i>RSD Alblasserwaard (6 gemeenten)</i>	Verband
<i>RSD Pentasz (5 gemeenten)</i>	Onbekend

Van de zeven samenwerkingsverbanden (in totaal 28 gemeenten), is er één voor een individuele gemeente ingevuld (er vallen dus twee gemeenten af), vijf als verband (in totaal 20 gemeenten) en één is nog onbekend (5 gemeenten).

Het bestand van 176 respondenten vertegenwoordigt *maximaal* 197 gemeenten, minus twee gemeenten van ISD Huizen is 195 gemeenten. Van één verbanden is dit nog onbekend (5 gemeenten). Deze zijn zeer moeilijk te bereiken. Met zekerheid vertegenwoordigt het bestand 191 gemeenten, eventueel komen hier nog 4 gemeenten bij.

WWB-volume in onderzoek ten opzichte van het landelijk volume

In het onderzoek telt het totale aantal WWB'ers 241.840. Dat is 67,42% ten opzichte van het landelijk volume over 2003 (358.690).

Het aandeel WWB'ers ouder dan 65 telt in het onderzoek 15.810. Dat is 68,77% ten opzichte van het landelijk volume over 2003 (22.990).

In het onderzoek heeft 6,54% van het bestand een WWB-uitkering en is ouder dan 65 jaar. Landelijk is 6,41% van het WWB-uitkeringsbestand ouder dan 65 jaar.

Budgetten.

Het totaal definitief verstrekte budget aan het *inkomensdeel* bedraagt €4.616.151.025,-. De gemeenten in het onderzoek ontvangen in totaal €3.169.354.696,-, dat is 68,66% van het landelijk verstrekte budget.

Het totaal definitief verstrekte budget aan het *werkdeel* bedraagt €1.585.950.849,-. De gemeenten in het onderzoek ontvangen in totaal €1.092.138.746,-, dat is 68,86% van het landelijk verstrekte budget.

8.2. Responsverantwoording

In de onderstaande tabel is de respons op de webenquête weergegeven naar aantal inwoners en per regio. Hierbij zijn samenwerkingsverbanden van gemeentelijke sociale diensten geteld als 1 respondent en als 1 lid van Divosa. Het is van belang op te merken dat het ledenbestand van Divosa een dynamisch bestand is en dat het hieronder weergegeven totaal kan afwijken van het meest actuele ledenbestand.

Tabel 33. Leden Divosa en respons naar aantal inwoners.

<i>Aantal inwoners</i>	<i>Aantal leden Divosa</i>	<i>Respons (absoluut)</i>	<i>Respons (als % van aantal leden Divosa)</i>
< 40.000	285	115	40%
40.000 - 60.000	40	22	55%
> 60.000	59	36	61%
G4	4	3	75%
Totaal	388	176	45%

Tabel 34 Verdeling leden Divosa en respons naar regio.

<i>Regio</i>	<i>Aantal leden Divosa</i>	<i>Respons (absoluut)</i>	<i>Respons (als % van aantal leden Divosa)</i>
Noord	52	22	42%
Oost	85	39	46%
Zuid	105	53	50%
West	146	62	42%
Totaal	388	176	45%

8.3. Lijst met afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
AG	Arbeidsgehandicapten
ANW	Algemene Nabestaanden Wet
ARBO	Arbidsomstandigheden
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
ESF	Europees Sociaal Fonds
IGSD	Intergemeentelijke Sociale Dienst
ID- banen	In- en Doorstroombanen
IRO	Individuele Reïntegratie Overeenkomst
RIB	Reïntegratiebedrijf
SUWI	Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
UWV	Uitvoeringinstelling Werknemersverzekeringen
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheid
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WFA	Wet financiering Abw, IOAW, IOZ
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wsw	Wet Sociale Werkvoorziening
Wvp	Wet verbetering Poortwachter
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand